DERECHO

ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

POR EL DOCTOR

D. MANUEL COLMEIRO,

DE LAS REALES ACADEMIAS DE LA HISTORIA Y DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS,
INDIVIDUO CORRESPONDIENTE
DEL INSTITUTO NACIONAL DE FRANCIA Y DEL DE GINEBRA,
PROFESOR HONORARIO DE LAS UNIVERSIDADES IMPERIALES DE KHARKOFF Y CRACOVIA,
JEFE SUPERIOR DE ADMINISTRACION CIVIL,
CONSEJERO É INSPECTOR GENERAL DE INSTRUCCION PÚBLICA,
DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO
Y ADMINISTRATIVO
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL, ETC.

CUARTA EDICION

AJUSTADA Á LA LEGISLACION VIGENTE,

Y COPIOSAMENTE AUMENTADA CON NUEVOS TRATADOS Y UN APÉNDICE
DE JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

TOMO SEGUNDO.

MADRID,
IMPRENTA Y LIBRERÍA DE EDUARDO MARTINEZ,
CALLE DEL PRÍNCIPE, NÚMERO 25.

1876

DERECHO
ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.

OBRAS DEL AUTOR.

ECONOMÍA POLÍTICA Ó PRINCIPIOS DE LA CIENCIA DE LAS RIQUEZAS, *por J. Droz:* un tomo en 8.° mayor.

MEMORIA SOBRE EL MODO DE REMEDIAR LOS MALES INHERENTES Á LA EXTREMADA DIVISION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL EN GALICIA: un folleto en 4.°

TRATADO ELEMENTAL DE ECONOMÍA POLÍTICA: dos tomos en 8.° mayor.

DE LA CONSTITUCION Y DEL GOBIERNO DE LOS REINOS DE LEON Y CASTILLA: dos tomos en 8.° mayor.

DERECHO CONSTITUCIONAL DE LAS REPÚBLICAS HISPANO-AMERICANAS: un tomo en 8.°

ELEMENTOS DEL DERECHO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE ESPAÑA: un tomo en 8.°

PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA: un tomo en 8.°

DE LOS POLÍTICOS Y ARBITRISTAS ESPAÑOLES DE LOS SIGLOS XVI Y XVII, Y SU INFLUENCIA EN LA GOBERNACION DEL ESTADO: un folleto en folio menor.

BIBLIOTECA DE LOS ECONOMISTAS ESPAÑOLES DE LOS SIGLOS XVI, XVII Y XVIII: un tomo en 4.° mayor.

HISTORIA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA EN ESPAÑA: dos tomos en 4.°

CURSO DE DERECHO POLÍTICO SEGUN LA HISTORIA DE LOS REINOS DE LEON Y CASTILLA: un tomo en 4.°

DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.

LIBRO CUARTO.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

TÍTULO III.

DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO Á LAS COSAS.

CAPÍTULO I.

De las cosas en general.

1364.—Objetos del derecho administrativo.
1365.—Nocion de *cosa.*
1366.—Clasificacion de las cosas.
1367.—Fundamentos de la materia administrativa.
1368.—Derechos varios de la administracion en cuanto á las cosas.

1364.—Personas, cosas y procedimientos son los tres objetos del derecho administrativo. Las personas son el término de toda accion administrativa: las cosas representan los medios necesarios de conservacion y perfeccion del hombre, la materia, en fin, en que ejerce su actividad, y los procedimientos las formas legales á que debe el Gobierno ajustar sus actos.

1365.—La palabra *cosa* significa cuanto existe en el mundo exterior fuera de las personas, y expresa una idea más lata que *riqueza* en sentido económico y *propiedad* en su acepcion legal. Toda propiedad ó riqueza es una cosa; pero no toda cosa constituye riqueza ó propiedad.

Tal es la definicion recibida por los jurisconsultos, si bien nosotros habremos de eliminar de nuestros estudios aquellas cosas

que nunca fueron apropiadas, como totalmente extrañas á la administracion.

1366.—Por tanto, para proceder con claridad, distinguiremos las cosas que son objeto del derecho administrativo, en las clases siguientes:

I. Bienes de la Corona.
II. Bienes públicos.
III. Bienes del estado.
IV. Bienes de corporacion.
V. Bienes particulares.

1367.—Siendo pues, en el derecho administrativo sinónima la palabra cosa de riqueza ó propiedad, es llano que esta parte de la ciencia se funda ya en principios rigorosos de justicia, ya en reglas de utilidad comun, porque se reunen para formarla preceptos de legislacion y consejos de economía pública.

En razon á lo que participa de la jurisprudencia, invoca la ley positiva ó el *derecho;* y cuando la ley calla, primero la *necesidad*, y despues la *conveniencia general* constituyen la base de este nuevo órden de doctrinas, cuyo conjunto resume todo cuanto hay de más importante en la política económica de un estado.

1368.—La administracion posée mayores derechos en las cosas segun que la propiedad es más colectiva hasta llegar á la propiedad privada, porque en aquel punto la accion administrativa camina con lentitud por respeto al derecho de los individuos, y sólo interviene en nombre de otro derecho aun más respetable.

SECCION I.

DEL DOMINIO DE LA CORONA.

CAPÍTULO II.

Del Patrimonio Real.

1369.—Legislacion antigua.
1370.—Mudanzas introducidas con el Gobierno constitucional.
1371.—Bienes que comprendia el Patrimonio Real.
1372.—Extincion del Patrimonio Real.
1373.—Derechos del Rey en los exceptuados de enajenacion.

1369.—Formaban en lo antiguo el Patrimonio Real ó el se-

ñorío de la Corona todas las tierras, rentas y vasallos que pertenecian al Rey por razon de su dignidad, aparte de la hacienda privada ó estados de familia. El Fuero Juzgo habia asentado ya esta diferencia, distinguiendo las cosas adquiridas en beneficio y para acrecentamiento del reino de las pertenecientes al dominio particular del príncipe, y declarando que las primeras debian mantenerse perpétuamente incorporadas en la Corona, en tanto que de las segundas podia el Rey disponer con entera libertad por via de donacion, testamento ó de cualquier otro modo, y pasaban á sus herederos legítimos, aunque no fuesen llamados á sucederle en el trono (1). Las leyes de Partida confirman este derecho al declarar cuales cosas pertenecen al Rey, y cuales al reino, añadiendo que ni unas ni otras se pueden prescribir ó ganar por tiempo (2).

Sin embargo de la cautela de D. Alonso el Sábio, se mezclaron y confundieron en la edad media los bienes de la Corona y el patrimonio del príncipe, y no fué bien observada la ley que vedaba la enajenacion de los primeros. El régimen feudal trocó la índole del reino convirtiéndole en un verdadero señorío; y la grande autoridad que los Reyes alcanzaron desde los tiempos de Isabel y Fernando, aumentó la confusion de estas dos clases de bienes.

1370.—Las Córtes de 1812 restablecieron la doctrina antigua y la acomodaron á la naturaleza del gobierno representativo, separando las cosas pertenecientes al dominio del estado de las reservadas á la dignidad real, y agregando al patrimonio del príncipe una dotacion anual y conveniente para el esplendor del trono (3). La Constitucion ordena que las Córtes fijen al principio de cada reinado la dotacion del Rey, y nada establece en punto al Real Patrimonio (4).

1371.—No bastaba asentar el principio que son distintos los bienes del estado y los del Real Patrimonio, puesto que era preciso deslindar estos últimos de los que constituian el caudal privado del monarca. Así se hizo en virtud de una ley moderna, declarando al mismo tiempo indivisible el Patrimonio de la Co-

(1) Ley 5, tit. I, lib. II.
(2) Ley 1, tít. XVII, Part. II.
(3) Constitucion de 1812, arts. 172, 213 y 214.
(4) Const., art. 76.

rona, é inalienables, imprescriptibles y exentos de todo gravámen los predios rústicos y urbanos, como tambien los censos que lo formaban. Los demás, convertidos en bienes nacionales pasaron al estado de venta conforme á las leyes de la desamortizacion (1).

1372.—Sobreviniendo graves sucesos que trocaron la faz de España, el Patrimonio de la Corona fué extinguido, y enajenados todos los bienes muebles é inmuebles de este único mayorazgo, exceptuando los pocos que se reservaron para comodidad y recreo del Rey, ó que por su carácter histórico ó mérito artístico merecian conservarse, ó convenia aplicar á algun servicio público, ó en fin podian cederse para las servidumbres y usos comunes de los pueblos enclavados en territorios que habian pertenecido á la Corona.

Tambien fueron suprimidos los derechos é impuestos de orígen señorial que á título de Real Patrimonio habia percibido hasta entónces la Real Casa, entendiendo por señoriales todas aquellas prestaciones que no procedian de un contrato libre en virtud del derecho de propiedad.

1373.—Los bienes reservados al uso del Rey no están sujetos á ninguna contribucion ni carga pública. El Rey los custodia y administra, y cualesquiera reparaciones ó mejoras que en ellos hiciere, ceden en beneficio de los mismos.

El Rey puede adquirir toda clase de bienes por cuantos títulos hábiles reconoce el derecho, y adquiridos, le pertenecen en pleno dominio; pero quedan sujetos á las contribuciones y cargas públicas y á las responsabilidades del órden civil, y en general á las reglas y preceptos del derecho comun, en cuanto se reputan de propiedad particular y constituyen su caudal privado (2).

(1) Ley de 12 de Mayo de 1865.
(2) Ley de 18 de Diciembre de 1869.

SECCION II.

DEL DOMINIO PÚBLICO.

CAPÍTULO III.

De los bienes públicos.

1374.—Qué bienes se llaman públicos.
1375.—Sus caractéres.
1376.—Consecuencias.

1374.—Llámanse bienes públicos las cosas que corresponden en plena propiedad á la nacion y en cuanto al uso á todo el mundo, ó segun dice la ley de Partida, «pertenescen á todos los omes comunalmente, en tal manera que tan bien pueden usar dellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran ó viven en aquella tierra do son» (1).

1375.—Los bienes públicos forman parte del territorio nacional que la sociedad conserva en el dominio comun, porque ó no pueden dividirse, pues divididos perderian su utilidad, ó en fin, porque segun su naturaleza no son capaces de apropiacion particular: pertenecen al dominio eminente, se derivan del derecho de soberanía y comprenden todas las cosas que no son propiedad de los individuos ni de las corporaciones. La administracion dicta reglas acerca de su aprovechamiento, para que ningun interés individual perjudique al uso público á que la ley los destina.

El goce ó disfrute en comun caracteriza, pues, dicha clase de bienes hasta el punto de trasformarse en otra, si cambian de destino; y por el contrario, aplicando una cosa cualquiera á un servicio público, entra por esto solo en el dominio público.

1376.—Es consecuencia rigorosa de los principios sentados que tales bienes como estos no se hallan en el comercio general, ni pueden por lo mismo ser adquiridos por prescripcion (2). Tampoco puede el Gobierno enajenarlos, primeramente porque son una propiedad nacional, y en segundo lugar porque la suma movilidad de las necesidades del estado es un obstáculo á todo aban-

(1) Ley 6, tít. XXVIII, Part. III.
(2) Ley 7, tít. XXIX, Part. III.

dono definitivo; pero sí alcanza su autoridad á declarar si la antigua aplicacion ha dejado de ser útil ó necesaria al público, lo cual no excede los límites de un acto administrativo. En tal caso los somete al imperio del derecho comun, y deja expedito á los tribunales ordinarios el ejercicio de su jurisdiccion.

CAPÍTULO IV.

Del mar y sus playas.

1377.—Dominio de los mares.
1378.—Legislacion moderna.
1379.—Costas.
1380.—Mar litoral.
1381.—Playas.
1382.—Terrenos adyacentes á la playa.
1383.—Servidumbres públicas á que están sujetos.
1384.—Uso público de las aguas del mar.
1385.—Uso público de las playas.
1386.—Alta mar.
1387.—Navegacion.
1388.—Puertos.
1389.—Pesca.
1390.—Marismas.
1391.—Islas.
1392.—Competencia de las autoridades de Marina.

1377.—Los jurisconsultos romanos asentaban que el mar pertenecia á todas las naciones, siendo, segun este principio, comun á todos los hombres su aprovechamiento por medio de la navegacion ó la pesca. Tambien revindicaban para el pueblo la propiedad de aquella parte de los mares que se consideraba aneja al territorio de Roma, y por tanto comprendida en el dominio público (1). Fúndase esta legislacion en la naturaleza de las cosas, porque á las aguas del mar no podemos señalar límites, ni se prestan á una ocupacion real y permanente.

Las leyes de Partida declaran cosas comunes ó que «comunalmente pertenescen a todas las criaturas... el ayre, et las aguas de la lluvia, et el mar, et su ribera; ca cualquier criatura que viva, puede usar de cada una destas cosas, segunt quel fuere meester: et por ende todo home se puede aprovechar del mar et de su ribera, pescando, et navigando, et faciendo hi todas las cosas que entendiere que a su pro serán» (2).

(1) Littora in qua populus romanus imperium habet, populi romani esse arbitror. Dig., lib. XLIII, tít. VIII, ley 3.
(2) Ley 3, tít. XXVIII, Part. III.

1378.—Segun nuestra moderna legislacion de aguas, son del dominio nacional y uso público:

1379.—I. Las costas ó fronteras marítimas del territorio español, con sus abras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos.

Tienen la consideracion de puertos marítimos las rias y las desembocaduras de los rios hasta donde se internan las embarcaciones de cabotaje y la altura á que llega el comercio marítimo.

1380.—II. El mar litoral ó la zona marítima que ciñe las costas en toda la anchura determinada por el derecho internacional.

Al estado corresponde ejercer la vigilancia y ordenar los aprovechamientos, así como regular el derecho de asilo é inmunidad conforme á las leyes y los tratados.

1381.—III. Las playas ó el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior ó terrestre la línea á donde suben las más altas mareas equinocciales. En donde las mareas no sean sensibles, empieza la playa por la parte de tierra en la línea que trazan las aguas en las tormentas ó temporales ordinarios.

Las leyes de Partida entendian por ribera «quanto se cubre del agua de la mar quando mas cresce en todo el año, quier en tiempo de invierno ó de verano» (1): doctrina tomada del derecho romano segun la ley *est autem littus maris quatenus hibernus fluctus maximus excurrit* (2). Así pues, el mar fija los límites de su propio dominio, porque acaba la playa ó la ribera en el punto mismo en donde expiran las olas en el curso periódico de la naturaleza.

1382.—IV. Los terrenos que se unen á las playas por las accesiones y aterramientos que el mar ocasione, miéntras sean necesarios para algun objeto de utilidad pública, ó para el establecimiento de industrias especiales, ó para el servicio de vigilancia.

En cesando estos motivos, y prévia declaracion del Gobierno, pasan del dominio público al privado, y se adjudican á los dueños de las heredades colindantes.

Tambien cesan de pertenecer al dominio público los terrenos

(1) Ley 4, tit. XVIII, Part. III.

(2) Inst., lib. II, tit. I, § 3. Littus est quousque maximus fluctus à mari pervenit. Digest., lib. L, tit. XVI, De verb. signif., XCVI.

ganados al mar por consecuencia de obras construidas por el estado, las provincias, los pueblos ó los particulares, cuya propiedad adquiere el que haya construido las obras, salvo estipulacion en contrario al otorgarse la autorizacion.

1383.—Las heredades colindantes al mar ó sus playas están sujetas á las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral.

La primera comprende una zona de veinte metros contados tierra adentro desde el límite interior de la playa, destinada al uso público en los casos de naufragio, para salvar y depositar los restos, efectos y cargamentos de los buques náufragos, y para que los barcos pescadores puedan varar y depositar momentáneamente en tierra sus efectos sin causar daño á las heredades, cuando les obligue á ello el estado del mar.

La segunda consiste en dejar libre y expedita una vía comprendida en la zona litoral terrestre, la cual debe abrir paso al través de cualesquiera terrenos abiertos ó cerrados sin distincion. La autoridad pública demarca esta vía, cuya anchura no puede exceder de seis metros.

1384.—El uso de las aguas del mar es público con la sola limitacion del derecho exclusivo de la Hacienda en cuanto á la fabricacion de la sal.

1385.—Tambien es público el uso de las playas bajo la vigilancia de la autoridad civil que cuida de que nadie ponga obstáculos al comun aprovechamiento (1). De aquí se sigue que no es lícito ejecutar obras nuevas de cualquiera especie, ni construir edificio alguno en las costas, playas, puertos y desembocaduras de los rios, ni en las islas formadas ó que se formen en la zona marítima, ó en las rias ó desembocaduras de los rios sin la autorizacion competente, á saber:

I. Corresponde á los gobernadores de provincia en las capitales marítimas, y en los demás pueblos á los alcaldes, dando noticia al gobernador, oida en todo caso la autoridad de Marina, conceder permiso para levantar en las playas, dentro ó fuera de los puertos, chozas ó barracas estacionales durante la temporada de los baños.

II. Corresponde asimismo á los gobernadores, oido el comandante de Marina y el ingeniero jefe de la provincia, conceder

(1) Ley 4, tit. VIII, lib. VI, Nov. Recop.

permiso para levantar chozas ó barracas de uso no permanente, ó para establecer depósitos temporales de materiales ú otros efectos cercados solamente por vallas de madera ó cuerdas.

Estas concesiones caducan siempre que lo exijan la mayor vigilancia, la policía urbana ó rural, ó la concesion del terreno para otras empresas de mayor utilidad é importancia. En tales casos los antiguos concesionarios, prévio desahucio con plazo de cuarenta dias, disponen libremente de todos los materiales sin derecho á indemnizacion.

III. Tambien les corresponde autorizar en la misma forma la construccion de obras permanentes de defensa en las costas, para proteger contra el embate de las olas las heredades ó edificios particulares.

IV. Corresponde al Gobierno otorgar la autorizacion necesaria para construir con destino al servicio particular dentro del mar ó en las playas ó terrenos contiguos, muelles, embarcaderos, astilleros, varaderos ó careneros y caminos de sirga, ó para formar salinas, establecer fábricas ú otros cualesquiera usos industriales.

Si es preciso para llevar á efecto semejantes construcciones algun terreno de propiedad privada, debe preceder la licencia de su dueño.

V. Igual autorizacion se requiere para establecer pesqueras en las playas, ó criaderos de peces y moluscos.

VI. No se necesita autorizacion administrativa para construir cada uno en su propiedad estanques artificiales de agua del mar para baños, viveros de peces ú otro objeto de utilidad ó recreo, bastando con ponerlo en conocimiento del gobernador, quien tiene durante dos meses la facultad de suspender la obra, si oidos el comandante de Marina y el ingeniero jefe de la provincia, estimase que redunda en perjuicio público. El interesado puede recurrir por via de alzada al Gobierno.

1386.—El uso y aprovechamiento de los mares son comunes á todos los hombres, porque ni la inmensidad de las aguas se presta á una ocupacion real y permanente, ni existe razon alguna que abone el derecho exclusivo á gozar de los bienes que hizo inagotables la naturaleza.

Así pues, el mar es libre. Todas las gentes y naciones tienen igual derecho á ejercitarse en la pesca y navegacion en alta

mar: la comunidad excluye el dominio, y con más fuerza todavía excluye el imperio.

1387.—La navegacion dentro del mar litoral ó la zona marítima adyacente al territorio español tambien es comun á todos los buques nacionales ó extranjeros, aunque con sujecion á las leyes y reglamentos.

De aquí se deriva la facultad de negar á las naves extranjeras la entrada en nuestros puertos en caso de guerra, de dictar las reglas de policía sanitaria, de exigir el cumplimiento de las formalidades establecidas para evitar el contrabando y asegurar el pago de los derechos de aduana etc.

Las leyes del reino prohiben que los buques mercantes españoles naveguen fuera de los límites del departamento á que pertenecen sin estar habilitados de pasaporte en regla y demás documentos requeridos por la ordenanza de matrículas. Tambien prohiben que los barcos pescadores se ejerciten en la navegacion de cabotaje y se dirijan á puertos extranjeros sino en casos muy especiales á juicio de los comandantes de Marina, y habilitados como si fuesen de aquella clase (1).

1388.—Las operaciones de carga y descarga en los puertos son propias de la tripulacion del buque, miéntras que las mercaderías se hallen á flote. Abolidas las matrículas de mar y declarado libre el ejercicio de las industrias marítimas, ha cesado el privilegio de que en este caso gozaban los matriculados; pero subsiste el de los industriales inscritos en el registro que llevan los comandantes y ayudantes de Marina (2). Las mismas operaciones en los muelles ó embarcaderos son libres.

1389.—El Gobierno en uso de su autoridad sobre las cosas pertenecientes al dominio público, ejerce la policía de la pesca en las costas de España. Las leyes reconocen el derecho de pescar desde la playa como un aprovechamiento público con sujecion á los reglamentos. El de pescar á flote es exclusivo de los españoles mediante la inscripcion en el registro arriba indicado, y observando las leyes y reglamentos del ramo.

1390.—Las marismas ó los terrenos bajos que inundan las

(1) Orden. de matrículas, tít. x, y reales órdenes de 5 de Diciembre de 1828, 10 de Noviembre de 1829, 6 de Julio de 1830, 18 de Setiembre de 1841, 5 de Octubre de 1842, 9 de Marzo y 11 de Octubre de 1843 y 16 de Enero de 1864.

(2) Ley de 22 de Marzo de 1873, arts. 2 y 3.

aguas que rebosan del mar, causan daño á la salud pública como todos los cenagosos, y daño tambien á la agricultura robando al cultivo campos de una fertilidad extraordinaria. Desecarlos es cumplir un precepto de la higiene y facilitar el aumento de la riqueza.

El Gobierno puede conceder para su desecacion y saneamiento las marismas del dominio público, cuando oidos el comandante de Marina, el ingeniero jefe de la provincia, el gobernador y la Junta consultiva de Obras públicas, conste que de ello no puede resultar perjuicio á la navegacion de los rios, ni á la conservacion de los puertos. Si son de propiedad particular, pueden sus dueños desecarlas y sanearlas con autorizacion del gobernador, oidos el comandante de Marina y el ingeniero jefe de la provincia, siempre que se cumplan aquellas dos condiciones.

1391.—Asimismo puede el Gobierno, previa consulta al Consejo de Estado, conceder á empresas industriales ó colonizadoras el aprovechamiento de las islas situadas en la zona marítima, ó en las rias, ó en las desembocaduras de los rios (1).

1392.—Los jefes de Marina conocen privativamente, de las arribadas, pérdidas, presas y naufragio de toda embarcacion; de la custodia y adjudicacion de cuanto el mar arrojare á las playas, bien sea producto del mismo mar ó de otra cualquiera especie; de lo relativo á la pesca y navegacion y á la seguridad y limpieza de los puertos, valizas y linternas, y á las fábricas de armas, de járcias, lonas, betunes y demás efectos para el servicio de la armada, aun las establecidas en poblaciones mediterráneas. Los mismos jefes de Marina son conservadores del uso público del mar litoral y sus playas; y por eso no deben permitir la construccion de obra alguna que embargue el aprovechamiento comun, sin facultad otorgada por autoridad competente (2).

CAPÍTULO V.

De las aguas terrestres.

1393.—Importancia de las aguas.
1394.—Legislacion romana.
1395.—Fuero Juzgo.
1396.—Fueros municipales.

(1) Ley de aguas de 3 de Agosto de 1866, arts. 1-29 y decreto de 14 de Noviembre de 1868.
(2) Ll. 4, 9, 10 y 11, tit. VIII, lib. VI. Nov. Recop.

1397.—Leyes de las Partidas.
1398.—Extension del dominio público en las aguas.
1399.—Critica.
1400.—Propiedad en las aguas corrientes.
1401.—Clasificacion de las aguas.

1393.—Son las aguas artículos de primera necesidad para los usos de la vida, fuerza motriz aplicadas á la industria, vehículo del comercio, y convertidas en riego, son la sangre de la tierra y la vida de los campos.

En las márgenes de los rios se fundaron las primeras ciudades, porque allí eran las subsistencias más abundantes, las comunicaciones más fáciles, el clima más suave y más fértil el terreno. La presencia de las aguas aumenta el valor de toda propiedad, principalmente en las regiones en donde el cielo se muestra avaro de las lluvias. De aquí se deriva la importancia de este don de la naturaleza, ya consideremos su aprovechamiento como orígen de antiguos derechos, ya establezcamos reglas acerca de su aplicacion actual.

1394.—Por esta razon en todo tiempo cuidaron los legisladores de establecer principios y dictar reglas tocantes al uso y aprovechamiento de las aguas comunes, públicas y privadas.

Segun el derecho romano todas las cosas necesarias al hombre y que existen en cantidad ilimitada, como el aire, el mar y el agua corriente (*agua profluens*) son dones gratuitos de la naturaleza que nadie puede apropiarse.

Los rios (*flumina*) son públicos, si corre el agua de contínuo; de donde se sigue que todos lo sean, tanto más, cuanto la interrupcion de su curso á consecuencia de una larga y extraordinaria sequía, no impide que se repute perenne.

No hay distincion entre el rio navegable y el no navegable, porque la sola utilidad de la navegacion no determina la calidad de público, pues puede serlo, aunque su pobre caudal no permita conducir á flote una balsa.

En resolucion, todos los rios navegables ó no, eran, segun el derecho romano, de dominio público, á diferencia de los torrentes (*torrens, id est, hyeme fluens*), que pertenecian al dominio privado (1).

(1) Digest., lib. I, tit. VIII, 2, 4: lib. XLIII, tit. XII, 1: lib. XLVIII, tit. XIII, 1, tit. XIV, 1.

1395.—No se aparta mucho de estos principios el Fuero Juzgo, cuando prohibe encerrar los grandes rios útiles á la pesca ó navegacion, y «toller la pro á los otros omnes,» que es una declaracion indirecta del dominio público (1).

1396.—En la edad media hallamos que D. Alonso VI otorga á los vecinos de Nájera el privilegio de romper en el verano, siendo grande la necesidad de aguas, las presas del rio Merdanes para regar sus huertos y mover sus molinos; que es otra declaracion semejante á la anterior (2).

1397.—D. Alonso el Sábio, en las leyes de Partida, enumera entre las cosas que «comunalmente pertenecen á todas las criaturas las aguas de la lluvia,» y los rios entre aquellas «de las cuales puede usar cada un home» (3).

No distingue, conformándose al derecho romano, los rios navegables y no navegables; y si en otra parte establece que «molino, nin canal, nin casa, nin torre, nin cabaña, nin otro edificio ninguno non puede home facer nuevamente en los rios por los cuales los homes andan con sus navíos, nin en las riberas dellos,» no es porque reconozca diferencia entre unos y otros, sino para que no se embargue el uso comunal (4).

El dominio público en los rios responde á la idea de mantener y conservar el uso público ó el comun aprovechamiento de los mismos; de suerte que todos puedan gozar de sus beneficios lavando, pescando, abrevando el ganado, navegando ó de otra manera, con tal que prevalezca la ley de la igualdad en la participacion del disfrute, «ca non serie guisada cosa que el pro de todos los homes comunalmente se destorvase por la pro de algunos» (5).

1398.—El vigoroso desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio en lo que va de este siglo, hizo que los Gobiernos fijasen con más atencion su mirada en las aguas corrientes, y de aquí la extension del dominio público. «Las aguas de los rios y sus cáuces (dijo el nuestro) son de dominio público, y por tanto no susceptibles de apropiacion privada, sin que fuera de los usos comunes á todos pueda establecerse en ellos ninguno particular

(1) Fuero Juzgo, ley 29, tít. IV, lib. VIII.
(2) Fuero de Nájera, confirmado por D. Alonso VI en 1076.
(3) Ll. 3 y 6, tít. XXVIII, Part. III.
(4) Ley 8, tít. XXVIII, Part. III.
(5) Ibid.

sino en virtud de real autorizacion, y conforme á los reglamentos de administracion pública» (1).

Ampliando todavía nuestra legislacion el dominio público en las aguas corrientes comprendió en esta clase:

I. Las de los rios, riachuelos, rieras, arroyos ú otras cualesquiera corrientes naturales, sea cual fuere su denominacion.

II. Las de las fuentes, pantanos, estanques, lagos, lagunas ó albuferas nacidas ó formadas en terrenos del estado ó del comun, y las que no tengan dueño particular conocido.

III. Las subterráneas, siempre que para su iluminacion se hayan de hacer calicatas, minas ó investigaciones en terrenos del estado ó del comun, ó que no pertenezcan á ningun particular.

Confirma además el dominio público en los cáuces de los rios y lo extiende á los de todas las corrientes naturales; y para excusar dudas, define la ley el cáuce diciendo que es el terreno que las aguas bañan en sus crecidas ordinarias (2).

1399.—Verdaderamente nuestro derecho va más léjos que el romano, el cual por lo ménos distinguia las corrientes en contínuas y discontínuas, aquéllas del dominio público y éstas del privado; en tanto que segun el texto referido todas las naturales grandes y pequeñas, sean ó no sean perennes, así como todos los manantiales y las aguas muertas que no forman parte de un fundo, se incorporan en el dominio público sin admitir excepcion.

No es decir que las aguas públicas no pueden pasar al dominio privado, sino asentar el principio que para adquirirlas se requiere un título diferente de la ocupacion. Más claro: nadie podrá en lo sucesivo tomar para sí y hacer suyas las aguas públicas como una cosa sin dueño, porque el dominio público excluye la apropiacion particular; pero sí mediante autorizacion administrativa ó en virtud de una concesion, título traslativo de dominio que no se confunde con otro alguno reconocido por el derecho civil.

1400.—Arguyen ciertos jurisconsultos que las aguas corrientes no pueden ser objeto de propiedad particular, porque su naturaleza sólo se presta á una posesion fugitiva, y de ningun modo á una ocupacion permanente.

(1) Real órden de 24 de Mayo de 1853.
(2) Real decreto de 29 de Abril de 1860, arts. 1 y 19.

En efecto, no hay poder humano capaz de suspender el curso del arroyo más humilde, y sin la aprehension del agua, no hay uso exclusivo. Por eso los Romanos la contaban en el número de las cosas que por derecho natural eran comunes á todos (1). Mas si el agua considerada como sustancia independiente del terreno que baña no es siempre la misma, siempre es el mismo el rio considerado como un todo compuesto de lecho, agua y orillas (2). Así pues, se puede constituir propiedad en el rio variando su curso, derramando sus aguas, aplicándolas al riego ó empleándolas en mover un artefacto. Lo que se dice del rio, se dice con igual razon del riachuelo, del arroyo, y en fin, de todas las corrientes naturales.

1401.—Distingue nuestro derecho administrativo las aguas en cuatro clases, á saber:

I. Aguas pluviales.
II. Aguas vivas, manantiales y corrientes.
III. Aguas muertas ó estancadas.
IV. Aguas subterráneas.

Artículo 1.º—*Aguas pluviales.*

1402.—Aguas de lluvia. 1403.—Alveo.

1402.—Las aguas de lluvia pertenecen al dominio público ó al privado segun que es público ó privado el predio en que caen. El particular que las recoge las hace suyas miéntras discurren por su heredad. Síguese de aquí que puede construir dentro de su propiedad aljibes, cisternas, estanques ó pantanos para retenerlas y aprovecharlas, con tal que no cause perjuicio al público ó á tercero.

Las que forman torrentes ó discurren por ramblas cuyos cáuces sean del dominio público, son públicas como sus cáuces.

Pertenece á los Ayuntamientos, dando cuenta al gobernador

(1) Et quidem jure naturali omnium communia sunt illa: aër, aqua profluens et mare. Digest., lib. I, tit. VIII, § 2.

(2) Tribus constant flumina, aqua, alveo et ripis.

Flumen est totum quid, unumque et idem corpus, quod mille abhinc annis fuit... At aqua fluminis numero eadem non est, sed alia atque alia; et cum in perpetuo cursu sit, non magis loco contineri, aut cujusquam potestati subjici potest, quam aër et mare... Vinius, in Inst. De rerum div. § II.

de la provincia, autorizar la construccion en terrenos públicos del término municipal, de cisternas ó aljibes para recoger las aguas pluviales. En caso de negarla, puede el interesado acudir al gobernador á quien corresponde, oyendo al ingeniero jefe del ramo de minas del distrito, un arquitecto y la Diputacion provincial, dictar la providencia definitiva, é imponer á la autorizacion las condiciones necesarias para la seguridad de los transeuntes.

1403.—Alveo ó cáuce natural de las corrientes de agua pluvial es el terreno que ésta cubre en sus avenidas ordinarias, sea por ramblas, sea por barrancos ó quebradas.

Son de propiedad particular los cáuces naturales que atraviesan fincas de dominio privado, y son del dominio público los restantes.

Los dueños de los álveos no pueden construir obras que desvien el curso natural de las aguas en perjuicio de tercero, ó cuya destruccion por la fuerza de las avenidas amenace con graves daños á predios, fábricas, puentes, caminos ó poblaciones inferiores (1).

ARTÍCULO 2.º—*Aguas vivas, manantiales y corrientes.*

1404.—Aguas vivas.
1405.—Su propiedad.
1406.—Su aprovechamiento.
1407.—Predios inferiores.
1408.—Predios laterales.
1409.—Aguas minero-medicinales.
1410.—Cáuces de arroyos y rios.
1411.—Riberas.
1412.—Legislacion.
1413.—Servidumbres.

1404.—Son del dominio público:

I. Las aguas que nacen contínua ó discontínuamente en terrenos del mismo dominio.

II. Las de los rios.

III. Las contínuas ó discontínuas de manantiales ó arroyos que corren por sus cáuces naturales.

IV. Las no aprovechadas que salen del predio en donde nacieron, si entran en cáuces públicos naturalmente formados.

1405.—Son propiedad del estado las aguas halladas en la zona de los trabajos de obras públicas, aunque se ejecuten por

(1) Ley de aguas de 3 de Agosto de 1866, arts. 30 y sig. y 66 y sig.

concesionarios, á no haberse estipulado otra cosa al tiempo de hacer la concesion. Sin embargo la ley les otorga el beneficio de su aprovechamiento gratuito para las obras en vía de ejecucion.

Son propiedad de los pueblos las aguas sobrantes de sus fuentes, cloacas y establecimientos públicos.

Son de propiedad particular:

I. Las aguas que nacen contínua ó discontínuamente en un predio de dominio particular, cuyo dueño tiene derecho exclusivo á usarlas y aprovecharlas, miéntras no traspasan los límites del terreno de su nacimiento.

En tal caso se considera el agua parte del fundo, conforme al principio de la ley romana (1).

II. Las no aprovechadas por su dueño que se hicieron públicas desde que salieron del predio de su orígen, si despues de haber corrido por sus cáuces públicos, entran en otro predio de dominio privado, conservando este carácter hasta que salen.

Y en general, son propiedad del estado, de las provincias, de los pueblos ó de los particulares las que nacen contínua ó discontínuamente en los predios que les pertenecen.

1406.—Distingue la ley de aguas dos clases de aprovechamiento de las de manantiales y arroyos que discurren por sus cáuces naturales, los unos eventuales ó inciertos, y los otros ciertos ó permanentes.

Cuando el dueño del predio cabeza del agua no la aprovecha ó despide la sobrante, pertenece su aprovechamiento eventual al dueño del predio inferior inmediato, y despues de este al siguiente y siguientes por su órden, con sujecion á estas reglas:

I. Si el dueño del predio en que brota el manantial aprovecha la mitad, la tercera parte ú otra porcion indeterminada de sus aguas, sólo el remanente ó sobrante puede ser objeto de los aprovechamientos inferiores.

II. Mas si aprovecha una porcion determinada, continúa usando y disfrutando en todo tiempo la misma cantidad absoluta de agua; de suerte que la disminucion ó el empobrecimiento del manantial cede en desventaja y perjuicio de los regantes ó usuarios inferiores.

(1) Portio agri videtur aqua viva. Digest., lib. XLIII, tít. XXIV, § 11.

El dueño del predio cabeza del agua puede interrumpir estos aprovechamientos eventuales, aprovechándola él mismo, aunque los dueños de los inferiores la hayan usado por más de un año y un dia, ó hayan construido obras para su mejor servicio.

Sin embargo, el derecho de interrupcion no es absoluto ni perpétuo, sino condicional y limitado por tiempo, puesto que el dueño del predio en donde nace el agua lo pierde:

I. Cuando los de los terrenos inferiores ó colindantes hubiesen adquirido el de utilizar indefinidamente las aguas del manantial ó del arroyo en virtud de una aplicacion no interrumpida por espacio de veinte años.

II. Siempre que durante un plazo igual, á contar desde la publicacion de la ley de aguas vigente, no las aproveche en todo ó en parte, ó si despues de haber empezado á usarlas y consumirlas, las abandonase.

1407.—En ambos casos adquieren un derecho irrevocable á su disfrute los dueños de los predios inferiores ó laterales que gozan de esta posesion continuada por tiempo de un año y un dia. No obstante el dueño del predio conserva siempre el derecho de emplear el agua dentro del mismo como fuerza motriz ó en otros usos que no mermen su cantidad de un modo sensible.

¿Y si alterasen su calidad? La ley guarda silencio; pero parece opinion más segura que no puede alterarla, si con esto imposibilita los aprovechamientos constituidos, por ejemplo, si lavando ropas deja el agua de ser potable.

El órden de preferencia entre los predios inferiores se determina por su proximidad al fundo cabeza del agua, bien entendido que el dueño que se anticipe ó hubiere anticipado por un año y un dia en el aprovechamiento, ya no podrá ser privado de él por otro, aunque su predio se halle más inmediato.

1408.—En cuanto á los colindantes ó laterales prevalece la regla que si en el curso de un arroyo, y ántes de su incorporacion en un rio existe algun predio atravesado por la corriente, tiene preferencia respecto á los fronteros al cáuce en toda su longitud; y si no existe aquel predio, los fronteros entran á disfrutar de las aguas por el órden establecido para los inferiores.

1409.—El dominio de las aguas minero-medicinales se adquiere de igual modo que el de las superficiales y subterráneas. Serán del dueño del predio en que nacen, si las utiliza, y si no, del

descubridor que les diere aplicacion conforme á los reglamentos sanitarios (1).

1410.—Los álveos de todos los arroyos pertenecen á los dueños de los terrenos que atraviesan, porque el derecho presume una usurpacion por las corrientes de la parte de heredad que forma el cáuce. Por la misma razon los álveos de los arroyos por donde corren aguas manantiales en terrenos públicos, son del dominio público.

Tambien pertenecen á este dominio los cáuces naturales de los rios como receptáculo de las aguas á las que sirven de lecho.

1411.—Define la ley las riberas de un rio, las fajas ó zonas laterales de sus álveos que solamente son bañadas por las aguas en las crecidas que no causan inundacion (2). En efecto, son los terrenos adyacentes al cáuce que las aguas cubren, cuando más crecen sin salir de madre, sea en el invierno, ó sea en el verano (3).

Quieren algunos jurisconsultos que las riberas sean del dominio público, como parte integrante del mismo rio, en cuanto las márgenes ú orillas son el verdadero límite del cáuce.

1412.—La ley romana no admitió este principio, sino que por el contrario reconoció el dominio en los predios ribereños, bien que subordinado al uso público de la ribera, sin el cual no es posible mantener el comun aprovechamiento del rio (4).

D. Alonso el Sábio adoptó el mismo criterio; de suerte que segun la legislacion de Castilla las riberas son tambien del dominio privado, sin menoscabo del uso público que modera el ejercicio del derecho de propiedad (5).

1413.—Así pues, no introduce novedad alguna la moderna ley de aguas, sino que confirma las antiguas en cuanto al dominio privado de las riberas, con sujecion á las servidumbres necesarias para el uso público en el interés general de la navegacion, la flotacion, la pesca y el salvamento.

(1) Ley de aguas, arts. 33 y sig.

(2) Ley de aguas, art. 73.

(3) Ripa ea putatur esse quæ plenissimum flumen continet. Digest., lib. XLIII, tit. XII, § 3.

(4) Riparum usus publicus est jure gentium, sicut et ipsius fluminis. Digest. lib. I, tit. VIII., § 5.

(5) «Et como quier que las riberas de los rios sean quanto al señorio de aquellos cuyas son las heredades á que están ayuntadas, con todo eso todo home puede usar dellas ligando á los árboles que hi estan sus navíos... et usar en las riberas de todas las otras cosas semejantes destas que pertenescen al arte ó al meester por que viven.» Ll. 6, 7 y 8, tit. XXVIII, Part. III.

Estas servidumbres se limitan á una zona de tres metros, excepto si los accidentes del terreno obligan á reducirla ó extenderla por razones de pública utilidad (1).

ARTÍCULO 3.º—*Aguas muertas ó estancadas.*

1414.—Lagos y lagunas.
1415.—Alveo.
1416.—Orillas.

1414.—Los lagos y lagunas que la naturaleza forma en terrenos públicos y se alimentan con aguas públicas, son del dominio público, así como son propiedad del estado, de las provincias, de los pueblos ó de los particulares los lagos, lagunas y charcas contenidas en los terrenos de su respectiva pertenencia.

1415.—Alveo de unos y otras (dice la ley) es el fondo natural ó el terreno que cubren las aguas en su mayor altura ordinaria (2). Si el álveo no es del dominio del estado, ó si en virtud de algun título especial no pertenece á un particular, corresponde á los dueños de las heredades colindantes.

1416.—Las orillas de los lagos navegables están sujetas á la servidumbre de salvamento como los terrenos limítrofes al mar, y á consentir el embarque, desembarque y demás operaciones necesarias al servicio de la navegacion en los puntos designados de antemano por la autoridad. Esta limitacion del dominio implica la servidumbre de tránsito ó la obligacion de dar paso á las personas hasta la orilla, cuando no existe vía pública practicable (3).

ARTÍCULO 4.º—*Aguas subterráneas.*

1417.—Aguas subterráneas.
1418.—Alumbramiento.
1419.—Exploracion.

1417.—Todas las aguas que el cielo envia á la tierra se distribuyen en tres partes, una que se evapora en la atmósfera y

(1) Ley de aguas, arts. 70 y sig.
(2) Álveo es el lecho ó la madre del rio, y así se dice álveo del lago con notoria impropiedad.
(3) Ley de aguas, arts. 44, 74 y sig.

forma las nubes, otra que corre por la superficie y aumenta el caudal de los arroyos y de los rios, y otra en fin que penetra el suelo y se oculta en depósitos más ó ménos profundos.

Hay pues aguas subterráneas perdidas para el hombre, si no las saca á luz con su industria. La ley debe facilitar cuanto sea posible los trabajos de alumbramiento, sobre todo en los climas secos y ardientes como el de nuestras provincias de levante y mediodía, en donde la falta de riegos esteriliza los campos cuando no son socorridos con lluvias frecuentes y copiosas.

La solicitud del legislador halla un obstáculo vencible á veces, y á veces invencible, en el respeto debido á la propiedad. Procurar el bien público sin ofensa del derecho particular, es el espíritu de la ley de aguas.

1418.—Las aguas subterráneas pertenecen en plena propiedad al dueño del predio que las haya obtenido, sea por medio de pozos ordinarios ó artesianos, sea valiéndose de socavones ó galerías, y conserva su dominio á perpetuidad, aunque salgan de la finca, si construye acueducto para ellas en los predios inferiores que atraviesen; mas si las abandona á su curso natural, los dueños de estos predios adquieren derecho á los aprovechamientos eventuales de que tratan los núms. 1406 y 1407.

La facultad de alumbrar y apropiarse plenamente las aguas subterráneas por medio de pozos artesianos, socavones ó galerías, que la ley reconoce al dueño de la finca en donde se hallan, está limitada consultando la utilidad comun:

I. Si las obras son tales que desvíen las aguas públicas de su cáuce natural.

II. Si hay peligro inminente de que distraigan de su curso ó mermen las aguas de una fuente destinada al abastecimiento de una poblacion, ó de una corriente aplicada á riegos establecidos.

III. Si se emprenden las labores á menor distancia de cuarenta metros de un ferro-carril ó carretera, ó ciento de otro alumbramiento, fuente, canal, acequia ó abrevadero público sin licencia de los dueños ó de los Ayuntamientos, prévia instruccion de expediente segun los casos, ó dentro de la zona militar de los puntos fortificados sin permiso de la autoridad competente, ó dentro de una pertenencia minera sin mediar estipulacion de resarcir daños y perjuicios.

1419.—Para hacer calicatas en busca de aguas subterráneas, se requiere:

I. Si los terrenos pertenecen al estado ó al comun de vecinos, autorizacion del gobernador de la provincia á solicitud de parte, designando el paraje en que el solicitante se propone ejecutar las labores de investigacion. El gobernador manda formar expediente gubernativo con audiencia de los interesados, y concede ó niega la autorizacion, la cual siempre se entiende salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, en lo que sea extraño á los resultados fortuitos del alumbramiento.

II. Si los terrenos son de propiedad particular, la licencia expresa de sus dueños, cuya negativa puede suplir el gobernador, siempre que el permiso se limite á tierras incultas y de secano, con las condiciones expresadas en el párrafo anterior.

Estas autorizaciones equivalen á una concesion de las aguas halladas, de suerte que se expide al concesionario un título de propiedad (1).

ARTÍCULO 5.º—*Aprovechamientos comunes de las aguas públicas.*

1420.—Consideraciones generales.
1421.—Aprovechamientos comunes.
1422.—Rios navegables.
1423.—Heredades colindantes.
1424.—Obras en los rios.
1425.—Navegacion fluvial.

1420.—El dominio público de las aguas, en vez de entorpecer, facilita su aprovechamiento por los particulares, siempre que la ley no ahogue la iniciativa individual, ni encierre en límites demasiado angostos el derecho de propiedad. Este es el mayor peligro de toda legislacion inspirada por el deseo de utilizar las corrientes naturales, pues suele acontecer que con el loable propósito de acudir al remedio de las necesidades de la agricultura, la industria ú otros intereses colectivos, se multipliquen los casos en que procede la imposicion de servidumbres forzosas ó la expropiacion por causa de utilidad comun. Enhorabuena procure la ley el justo y conveniente equilibrio entre lo absoluto del dominio y el respeto al bien general; pero tambien exige la pru-

(1) Real decreto de 29 de Abril de 1860, art. 27, y ley de aguas, arts. 45 y sig.

dencia no abusar del principio que el *jus publicum* limita el *jus privatum* (1).

1421.—Distingue nuestra moderna legislacion los aprovechamientos de las aguas en comunes y especiales.

Son comunes los relativos al servicio doméstico, agrícola y fabril, y se derivan de la doctrina conforme á derecho que es público el uso de las aguas corrientes, porque no puede ser exclusivo, cuando no existe propiedad particular.

Así pues, ora discurran por sus cáuces naturales, ora por canales, acequias ó acueductos descubiertos, todos gozan de la libertad de beber, lavar, tomar agua á la mano y aplicarlas á otros usos inocentes, es decir, que no paren perjuicio á tercero, con sujecion á las ordenanzas municipales.

Por esta razon, si las aguas discurren por cáuces artificiales, no es lícito deteriorar las márgenes del canal ó acequia, ni enturbiarlas ó corromper su pureza en daño del que las disfruta, ni tampoco entrar en la heredad ajena sin licencia de su dueño para acercarse al cáuce.

Todos pueden pescar en los públicos con sujecion á los reglamentos de policía, no embargando el servicio de la navegacion y flotacion de mayor utilidad y de uso más comun.

1422.—El Gobierno, oyendo á las Juntas de Agricultura, Industria y Comercio y á las Diputaciones provinciales respectivas, declara cuáles rios en todo ó en parte deben considerarse navegables ó flotables. Esta declaracion es y debe ser un acto administrativo, porque clasificarlos midiendo su anchura y profundidad, estudiando su curso tranquilo ó impetuoso y haciendo el aforo de las aguas estiales é invernales, son hechos que corresponden á la administracion, único poder competente para juzgar de las necesidades públicas y de los medios de satisfacerlas.

1423.—Declarado un rio navegable ó flotable, nace el derecho de imponer á las heredades colindantes gravámenes que permitan y faciliten el uso comun, y aun el de aplicar en su caso la ley de enajenacion forzosa:

I. Cuando la autoridad designa los sitios reservados para el embarque y desembarque de pasajeros y mercaderías.

II. Cuando para convertirlo en navegable ó flotable haya sido

(1) Publicum jus est, quod ad statum rei Romanæ spectat: privatum, quod ad singulorum utilitatem. Inst., lib. I, tít. I, § 4.

necesario ejecutar obras de arte que exigen la destruccion de fábricas, presas ú otras legítimamente construidas en los cáuces ó riberas, ó privar del riego ú otro aprovechamiento cualquiera á los que tienen derecho á su disfrute.

1424.—En los rios navegables y flotables no se puede construir ninguna presa sin las convenientes esclusas y canalizos ó portillos á fin de no interrumpir ó entorpecer el servicio público. La conservacion de estas obras corre á cargo de sus dueños.

1425.—La navegacion de los rios es libre para todos los buques nacionales exclusivamente dedicados á ella con sujecion á los reglamentos y al pago de los derechos establecidos. Los demás buques nacionales ó extranjeros pueden tambien navegar por los rios de España, pero observando las reglas generales de la navegacion marítima en cuanto les sean aplicables (1).

ARTÍCULO 6.º—*Aprovechamientos especiales de las aguas públicas.*

1426.—Enumeracion.
1427.—Órden de preferencia.
1428.—Crítica.
1429.—Abastecimiento de poblaciones.
1430.—Concesiones.
1431.—Distribucion de las aguas en lo interior de los pueblos.
1432.—Abastecimiento de ferro-carriles.
1433.—Expropiacion.
1434.—Riegos.
1435.—Obras menores.
1436.—Autorizacion administrativa.
1437.—Antiguos regantes.
1438.—Observacion.
1439.—Empresas de riego.
1440.—Comunidades de regantes.
1441.—Sindicatos de riegos.
1442.—Canales de navegacion.
1443.—Policía.
1444.—Barcas, puentes y artefactos.
1445.—Autorizacion.
1446.—Artificios en las riberas.
1447.—Permiso de la autoridad.
1448.—Cuándo será revocable.
1449.—Viveros de peces.

1426.—Los aprovechamientos especiales suponen la aplicacion de las aguas públicas, mediante autorizacion administrativa, á ciertos usos particulares y exclusivos que la ley determina en el órden siguiente:

I. Abastecimiento de poblaciones.

II. Abastecimiento de ferro-carriles.

(1) Ley de aguas, arts. 175 y sig.

III. Riegos.

IV. Canales de navegacion.

V. Molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes.

VI. Estanques para viveros ó criaderos de peces.

1427.—El órden con que van enumerados es el de su preferencia, y dentro de cada clase son preferidas las empresas de mayor utilidad é importancia.

1428.—No deja de dar motivo á fundada controversia la prelacion anterior, en cuanto fija una regla absoluta sin tener en cuenta la especialidad de los intereses dominantes en cada comarca.

Que sea atendido en primer lugar el abastecimiento de las poblaciones, considerando la necesidad del agua potable y no potable para infinitos usos de la vida, se explica sin dificultad. Que se anteponga el servicio de los ferro-carriles á otros aprovechamientos de utilidad ménos general, tampoco repugna; pero que se prejuzgue y resuelva la cuestion de si el empleo del agua en beneficio de la agricultura merece ser preferido á su aplicacion á la industria en todas las provincias de España, cualesquiera que sean su clima y la calidad de los terrenos, sin admitir tampoco diferencia en razon del número de los riegos establecidos, de la falta ó sobra de molinos harineros, de la abundancia ó escasez de fábricas, del curso de las aguas manso y tranquilo ó impetuoso y formando saltos que convidan al hombre á servirse de ellas como fuerza motriz, y sin contar con otras mil circunstancias variables al extremo, permiten poner en duda si es prudente adoptar un criterio fijo y un sistema uniforme.

1429.—I. *Abastecimiento de poblaciones.*

I. No se permite distraer para este aprovechamiento cantidad alguna de agua destinada ya á otros distintos, sino cuando el caudal normal que disfrute una poblacion no llegue á cincuenta litros al dia por cada habitante, y sólo hasta completar aquella dotacion.

II. Si la poblacion necesitada de aguas potables disfrutase de un caudal de no potables, pero aplicables á otros usos públicos y domésticos, se le puede completar la cantidad de veinte litros diarios por habitante, aunque todas juntas excedan de los cincuenta litros señalados como máximum en el párrafo anterior.

Si el agua se toma inmediatamente de un rio, y la cantidad no excede de la vigésima parte de la destinada á otros aprovechamientos inferiores, no procede indemnizacion alguna en favor de los que la disfrutan. En los demás casos debe indemnizarse préviamente á aquellos á quienes se priva de aprovechamientos legítimamente adquiridos.

No es lícito acudir á las aguas de dominio particular para abastecer una poblacion y aplicar la ley de enajenacion forzosa, sino cuando falten aguas públicas aplicables al mismo objeto.

1430.—Al gobernador de la provincia compete otorgar estas concesiones en el caso I, mediante instruccion de expediente, la publicidad del proyecto y la audiencia de los interesados, y al Gobierno en el II. No obstante, y por via de excepcion, puede el gobernador en tiempos de extraordinaria sequía acordar por sí, oida la Diputacion provincial, la expropiacion temporal del agua necesaria al abastecimiento de una poblacion, indemnizando préviamente al dueño del agua, si fuese de dominio particular.

1431.—Pertenece á los Ayuntamientos dictar las ordenanzas tocantes al régimen y distribucion de las aguas en lo interior de las poblaciones con sujecion á los reglamentos generales de la administracion pública (1).

1432.—II. *Abastecimiento de ferro-carriles.*—Las empresas de ferro-carriles pueden aprovechar las aguas públicas necesarias al servicio de los mismos con autorizacion competente, á saber, con la del gobernador de la provincia, si el gasto del agua no excediese de cincuenta metros cúbicos al dia, y excediendo, con la del Gobierno.

Á la autorizacion precede expediente instruido con citacion y audiencia de los particulares ó corporaciones interesadas.

Si el camino de hierro atraviesa terrenos de regadío en que el aprovechamiento del agua es inseparable del dominio de la tierra, la empresa tiene derecho á tomar la cantidad correspondiente al que haya ocupado y pagado, obligándose á satisfacer el cánon de regadío ó los gastos ordinarios y extraordinarios de acequia en igual proporcion.

1433.—Si las aguas públicas estuviesen aplicadas á otros aprovechamientos, ó si á falta de las de dominio público fuese nece-

(1) Ley de aguas, arts. 207, 211 y sig., y decreto de 14 de Noviembre de 1868.

sario acudir á las de dominio privado, pueden las empresas invocar la ley de enajenacion forzosa, la cual sin embargo respeta siempre las destinadas á los usos domésticos (1).

1434.—III. *Riegos.*—La ley de aguas vigente otorga plena libertad de recoger las pluviales y las de los manantiales discontínuos que discurren por las vías públicas, á los dueños de los predios contiguos, facilitando así su aplicacion al riego, con la sola condicion de observar las reglas establecidas para mantener en buen estado dichas vías.

De igual libertad gozan los dueños de los predios lindantes con cáuces públicos de rieras, ramblas ó barrancos con respecto á las aguas que corren por ellos, pudiendo construir sin necesidad de autorizacion malecones de tierra y piedra suelta, ó presas movibles ó automóviles.

1435.—La autoridad local, procediendo de oficio ó á instancia de parte, puede y debe mandar que los malecones se destruyan ó reduzcan á dimensiones convenientes, y tales que se desvanezca toda aprension de peligro, si practicado un reconocimiento escrupuloso, resultase fundado el temor de causar inundaciones ó cualquier otro perjuicio público ó daño á particulares.

1436.—En general todo aprovechamiento de aguas para construir canales ó pantanos de riego exige una autorizacion administrativa. Corresponde otorgarla á las Diputaciones provinciales, cuando los rios, pantanos y demás aguas objeto de la explotacion, se hallen, nazcan y no salgan de la misma provincia y en ella hayan de utilizarse, si además no suscitan oposicion, ni dan lugar á expropiacion alguna: en otro caso pertenece al Gobierno.

En esta clase de concesiones son siempre preferidos los primeros solicitantes, y á falta de éstos los que les sigan por el órden de prioridad (2).

1437.—Los que durante veinte años están en la posesion de utilizar para el riego las aguas que discurren por una riera, rambla ó barranco del dominio público, pueden oponerse á que los dueños de los predios superiores les priven de este aprovechamiento; pero si sólo hubiesen aprovechado una parte, no pueden impedirles que utilicen el resto.

(1) Ley de aguas, art. 220.
(2) Ley de 5 de Febrero de 1870.

1438.—No es de ahora la solicitud del Gobierno y su proteccion á toda empresa de regadío, considerando el beneficio que proporcionan á la agricultura. Hace tiempo que convidó con el aprovechamiento de las aguas públicas y su empleo en los riegos á los pueblos, comunidades religiosas, cabildos eclesiásticos, compañías y particulares, prévio el correspondiente permiso del Gobierno, y procuró despertar en aquellas personas y corporaciones, el deseo de construir nuevos canales que llevasen la fertilidad á los campos, ya tomasen las aguas de los rios caudalosos, ya reuniesen las de muchos arroyos ó manantiales en un punto, ó bien las extrajesen del seno de las altas montañas (1). Otras diversas providencias se dictaron con el propósito de asociar el interés individual á la utilidad comun, inclusa la exencion de todo impuesto durante los diez primeros años de concluidos los trabajos, en favor de las rentas de los capitales invertidos en la construccion de canales, acequias, brazales y demás obras en que se haga uso de aguas públicas para regar terrenos propios ó ajenos (2).

1439.—Hoy gozan las personas ó compañías que emprenden la construccion de canales ó pantanos de riego:

I. Del importe del aumento de contribucion que se debe imponer á los dueños de las tierras regadas, hasta completar la suma de ciento cincuenta pesetas por cada hectárea, de cuyo beneficio no empiezan á disfrutar sino despues de pasados dos años de haber regado los terrenos.

Una vez percibida aquella cantidad, se sigue entregando al concesionario el total aumento de la contribucion por tres años más, á título de indemnizacion del interés correspondiente al capital invertido en las obras.

II. De la exencion del impuesto sobre la primera traslacion del dominio de los terrenos que hayan de regarse.

III. De la facultad de abrir canteras, recoger piedra suelta, construir hornos de cal, yeso y ladrillo y depositar materiales ó establecer talleres en los terrenos contiguos á las obras, como si fuesen públicas.

IV. Los constructores de canales y pantanos de riego pagan únicamente la contribucion que por las utilidades de su industria

(1) Real decreto de 31 de Agosto de 1819.
(2) Real decreto de 29 de Abril de 1860.

les corresponda, y no están sujetos á otro grávamen alguno.

V. Los propietarios que construyan de su cuenta acequias ó cáuces derivados de corrientes ó pantanos públicos con el objeto de fertilizar sus heredades, disfrutan durante los diez primeros años del beneficio de que á los terrenos reducidos nuevamente á riego se les compute la misma renta imponible que tenian asignada en el último amillaramiento.

VI. Los dependientes y operarios de las empresas de riego participan de las leñas, pastos para los ganados de transporte y demás aprovechamientos comunes, igualándolos la ley en esto con los vecinos de los pueblos en cuyos términos se ejecutan las obras (1).

1440.—Los aprovechamientos colectivos para riegos, si el número de las hectáreas regables llega á doscientas, imponen la obligacion de formar una comunidad de regantes. Si no llegan á dicho número, la formacion de la comunidad es potestativa en los partícipes del riego, salvo el caso en que lo exijan los intereses locales de la agricultura, á juicio del gobernador de la provincia.

La comunidad debe formar las ordenanzas del riego con sujecion á las bases establecidas en la ley de aguas, y someterlas á la aprobacion del Gobierno, que no puede negarla, ni introducir variacion alguna, sin prévia consulta del Consejo de Estado.

1441.—Toda comunidad se rige por un sindicato elegido por sus individuos, el cual ejecuta las ordenanzas y los acuerdos de la misma (2).

Los sindicatos de riegos, en cuanto evitan multitud de cuestiones relativas al uso y aprovechamiento de las aguas que pertenecen á la comunidad y resuelven otras de plano, procurando deslindar los derechos y conciliar los intereses de cada uno, así como repartir las cargas en proporcion de los beneficios que recibe la propiedad, son útiles, pero no necesarios.

La ley debe facilitarlos, mas no imponerlos, dejando á los propietarios que obtienen concesiones colectivas de aguas públicas para riegos, en plena libertad de asociarse ó no asociarse con el fin de promover su bien comun. Este es el principio aceptado

(1) Ley de aguas, arts. 225 y sig., ley de 5 de Febrero de 1870, arts. 8 y sig. y reglamento de 20 de Diciembre del mismo año.

(2) Ley de aguas, arts. 279 y sig.

respecto á la industria y al comercio, y no hay razon bastante poderosa á persuadir la conveniencia de una excepcion de la regla general.

En Francia la formacion de sindicatos de riegos es un acto voluntario, salvo si se trata de proteger el terreno contra el ímpetu de las corrientes. La jurisprudencia de la nacion vecina y el proyecto de Código rural tienden á respetar el libre consentimiento, y aun se inclina la opinion de los doctos á la máxima que en materia de riegos el voto de la mayoría no obliga á la minoría.

En España tenemos sindicatos muy antiguos, tales como los de Valencia, Murcia y otras partes, cuyo régimen especial consignado en sus ordenanzas y perpetuado por una inveterada costumbre, mantiene la ley miéntras la mayoría de los interesados no acuerde modificarlo (1).

1442.—IV. *Canales de navegacion.*—Para canalizar un rio con el objeto de hacerlo navegable ó construir un canal de navegacion se requiere autorizacion legislativa, en la cual se expresan las condiciones de la concesion.

Los concesionarios quedan obligados á conservar las obras en buen estado y á prestar el servicio que tomaron á su cargo, y en caso contrario procede la declaracion de caducidad y el anuncio de nueva subasta para adjudicar la empresa al mejor postor (2).

1443.—Los canales de navegacion y flotacion son vías de comunicacion y transporte como los caminos. No hay diferencia entre las vías terrestres é hidráulicas en cuanto á la intervencion de la autoridad á quien corresponde velar por que no se interrumpa el servicio público, y dictar reglas de policía para la mayor seguridad de las personas y propiedades. Además, puesto que las concesiones equivalen en sus efectos á una desmembracion del dominio público en las aguas en favor de una sociedad ó particular que se obliga á utilizarlas de cierto modo, el aprovechamiento contínuo de las concedidas, conforme á las cláusulas de la estipulacion, tiene la fuerza de toda condicion resolutoria de un contrato.

1444.—V. *Barcas de paso, puentes y establecimientos industriales.*—Hace tiempo rige el principio que es necesaria la au-

(1) Ley de aguas, art. 281.
(2) Ley de aguas, arts. 253 y sig.

torizacion del Gobierno para legitimar cualquiera empresa que pueda hallarse en relacion inmediata:

I. Con la navegacion de los rios ó su habilitacion para conducir á flote balsas ó almadías.

II. Con el curso y régimen de los mismos rios, sean ó no sean navegables ó flotables.

III. Con el uso y aprovechamiento de las aguas.

IV. Con la construccion de toda clase de obras nuevas en los rios, inclusos los puentes de todos ellos (1).

1445.—Hoy subsiste el principio de la autorizacion, bien que delegada la facultad de otorgarla en el gobernador de la provincia ó en la autoridad local.

Segun la legislacion vigente los dueños de ambas riberas pueden establecer barcas de paso ó puentes de madera destinados al servicio público en los rios no navegables ni flotables con autorizacion del alcalde.

Para establecer en los rios flotables barcas de paso ó puentes que pongan en comunicacion pública caminos rurales ó vecinales, debe solicitar y obtener la autorizacion del gobernador de la provincia, quien no puede concederla sino en cuanto sea compatible con el servicio de la flotacion.

Las concesiones que hicieren el alcalde ó el gobernador no privan al Gobierno de la facultad de establecer barcas de paso y puentes fijos ó flotantes siempre que lo halle conveniente al servicio público; pero si este nuevo medio de tránsito dificultase ó imposibilitase el uso de una barca de propiedad particular, procede la indemnizacion á su dueño con arreglo á la ley de enajenacion forzosa.

1446.—El dueño de ambas riberas de un rio no navegable ni flotable puede establecer libremente cualquier artificio ó máquina; y si fuese dueño de una solamente, hasta la mitad del cáuce. En ambos casos debe usar de su derecho sin perjuicio de los predios limítrofes, ni de los regadíos, ni de las industrias inferiormente situadas.

1447.—Compete al gobernador de la provincia conceder ó negar la autorizacion necesaria:

I. Para establecer en los rios navegables ó flotables cuales-

(1) Reales órdenes de 14 de Marzo de 1846 y 2 de Setiembre de 1852.

quiera aparatos ó mecanismos flotantes, hayan ó no de transmitir el movimiento á otros fijos en la ribera, prévia la instruccion de expediente en el cual sean oidos los dueños de una y otra ribera, y los de los establecimientos industriales inmediatamente inferiores.

II. Para establecer molinos ó cualesquiera artefactos en edificios situados cerca de las orillas de un rio, sea navegable ó flotable ó no lo sea, cuando se conduzca el agua por cacera y se reincorpore despues á la corriente, prévio expediente instruido con publicidad y citacion de los dueños de las presas inmediatas así inferiores como superiores.

III. Para aprovechar en el movimiento de mecanismos fijos las aguas que discurran por una acequia ó canal propios de una comunidad de regantes, cuando la mayoría de éstos (computados los votos segun la propiedad que cada uno represente) le negare su permiso. Entónces el gobernador, oyendo á los regantes, al ingeniero de la provincia y á la Diputacion, podrá conceder el aprovechamiento con dos condiciones, á saber; que no cause perjuicio á los riegos ú otras industrias establecidas, y que la comunidad de regantes no quiera utilizar la fuerza motriz, en cuyo caso seria preferida, comprometiéndose á dar principio á las obras dentro de un año.

1448.—Si un establecimiento industrial viciase ó corrompiese las aguas con sustancias nocivas á la salud pública ó á la vegetacion, el gobernador debe ordenar que se practique un reconocimiento pericial, y hallando cierto el perjuicio, acordar la suspension del aprovechamiento hasta que el mal se corrija.

Las industrias que dentro de los rios ó en sus riberas utilicen las aguas como fuerza motriz, están exentas de contribucion durante los diez primeros años (1).

1449.—VI. *Viveros ó criaderos de peces.*—Los concesionarios de aguas públicas para riegos, navegacion ó establecimientos industriales, pueden formar en sus canales ó en los terrenos contiguos de su propiedad remansos ó estanques para criaderos de peces con autorizacion del alcalde. La del gobernador de la provincia se requiere siempre que se trata de un nuevo aprovechamiento de aguas públicas con este objeto.

(1) Ley de aguas, arts. 259 y sig.

El peticionario debe presentar el proyecto de la obra, y acreditar que es dueño del terreno en donde se propone ejecutarla, ó que ha obtenido el consentimiento del que lo sea. La autoridad instruye expediente gubernativo con citacion de los dueños de los predios limítrofes y consulta del Ayuntamiento y de la Junta de Sanidad, y puede dictar resolucion favorable no causando perjuicio este aprovechamiento á otros inferiores con derecho adquirido (1).

ARTÍCULO 7.º—*Concesion de aprovechamientos.*

1450.—Concesiones.
1451.—Condiciones de la concesion.
1452.—Generales.
1453.—Oposicion de tercero.
1454.—Aforo de las aguas.
1455.—Antiguos regadíos.
1456.—Concesiones temporales.
1457.—Perpétuas.
1458.—Caducidad.
1459.—Declaracion de caducidad.

1450.—Hemos dicho que la extension del dominio público en materia de aguas no significa un monopolio que ejerce el Gobierno en nombre del estado, y ménos todavía la vinculacion perpétua de este don precioso otorgado á todos los hombres con mano liberal por la naturaleza. Es un medio de distribuir equitativamente los beneficios del agua, concertando el interés general y el derecho particular, y manteniendo el equilibrio de lo justo y lo útil.

La ley facilita el tránsito de las aguas del dominio público al privado mediante una concesion individual ó colectiva á título siempre gratuito y nunca oneroso. Toda concesion retribuida llevaria impreso el sello de una venta de los favores del Criador, que al hacer el mundo hizo tambien los rios para el uso comun de los hombres, y aumentaria la carga de las indemnizaciones, cuando por respeto á la utilidad pública fuese necesario revocarla. El gravámen llegaria al extremo de imposibilitar todo proyecto de mejora, ó faltar el Gobierno á la fé de los contratos.

1451.—Hay condiciones generales ó comunes á toda concesion de aguas, y otras hay propias ó especiales de la clase de aprovechamiento que autorizan el Gobierno ó sus delegados. Aqué-

(1) Ley de aguas, arts. 271 y sig.

llas son necesarias, porque las impone la ley y forman parte integrante del derecho constituido: éstas son voluntarias, porque nacen de una estipulacion libremente consentida y aceptada.

1452.—Son generales:

I. Que toda concesion se entienda sin perjuicio de tercero y salvo el derecho de propiedad.—La concesion es un acto traslativo de dominio en virtud del cual las aguas públicas se convierten en privadas: de consiguiente sin hacer agravio á tercera persona, cuya heredad pone á riesgo de inundacion, ó cuyo molino queda inutilizado, no puede ni debe el Gobierno otorgar ninguna nueva en daño de los que tienen derecho adquirido á otros aprovechamientos. Ménos todavía puede conceder aguas ya concedidas segun las leyes modernas, ni las que conforme á las antiguas, por cualquiera título hábil, oneroso ó lucrativo, pasaron á la propiedad particular.

Como los cáuces y los terrenos adyacentes no suelen estar deslindados, conviene deslindarlos para evitar la confusion del dominio público y privado. El Gobierno mandó practicar el deslinde, ya de los terrenos colindantes á los canales de navegacion y flotacion, ya de los adyacentes á los rios y demás corrientes naturales, declarando que la administracion se reserva el conocimiento de las cuestiones que con este motivo se susciten, salva la competencia de los tribunales ordinarios en las relativas al derecho de propiedad (1).

Cuida el Gobierno de insertar la cláusula «sin perjuicio de tercero y salvo el derecho de propiedad» en los documentos oficiales que dan orígen á una nueva concesion, como advertencia del límite de su responsabilidad respecto al concesionario; mas si no la insertase, deberia sobrentenderse, pues la cláusula existe siempre por voluntad de la ley, y tiene igual fuerza tácita ó expresa. Así, toda concesion se reputa condicional, y por tanto revocable en faltando las condiciones del otorgamiento; cautela que dispensa al Gobierno de la obligacion de resarcir daños y perjuicios al que la obtuvo, si resulta vana ó infructuosa. Tampoco le alcanza responsabilidad alguna, si por caso fortuito las aguas concedidas experimentasen disminucion sensible, y tal que hubiese pérdida ó quebranto para el concesionario.

(1) Real órden de 2 de Noviembre de 1846 y real decreto de 29 de Abril de 1860.

1453.—Cuando la oposicion se funda en perjuicio de tercero, la cuestion se ventila por los trámites de la via gubernativa, y si la providencia final causa agravio, procede el recurso contencioso con arreglo á las leyes (1).

II. Que en las concesiones de aprovechamiento de aguas públicas se incluya la de los terrenos necesarios para las obras de la presa y de los canales y acequias, siempre que sean públicos, del estado ó del comun de vecinos. — La concesion seria inútil, si los terrenos adyacentes al cáuce opusiesen una barrera insuperable á la derivacion y conduccion de las aguas.

Si pertenecen al dominio público, del estado ó del comun, la ley ordena la cesion gratuita al concesionario. Si son de propiedad particular se allana el obstáculo mediante la avenencia del dueño ó la imposicion de la servidumbre forzosa de acueducto; y en último caso, cuando la concesion represente un interés colectivo de tal naturaleza é importancia que equivalga á una obra de pública utilidad, habria lugar á la expropiacion, prévia la instruccion de expediente, siendo necesaria.

III. Que las aguas concedidas para un aprovechamiento no se puedan aplicar á otro distinto sin permiso de la autoridad. Las concesiones se otorgan con pleno conocimiento de causa y en virtud de expediente gubernativo que se instruye con audiencia de los interesados, informes de autoridades y corporaciones, documentos y pruebas. El Gobierno juzga de la utilidad de la empresa, y si autoriza aquel uso ó aprovechamiento, la autorizacion será en rigor condicional.

Sin embargo puede el gobernador de la provincia conceder permiso para variar el aprovechamiento, siempre que el nuevo no exija mayor cantidad de agua, ni altere su calidad y pureza, ni tampoco la altura de la presa, ni la direccion, ni el nivel de la corriente.

IV. En toda concesion de aguas públicas se debe fijar en metros cúbicos ó en litros por segundo la cantidad concedida; y si fuese para riego, expresar en hectáreas la extension del terreno que haya de regarse.

V. Cuando existan aprovechamientos en uso de un derecho reconocido y valedero, á toda nueva concesion debe preceder el

(1) Reales órdenes de 14 de Marzo de 1846 y 2 de Setiembre de 1852, real decreto de 29 de Abril de 1860, art. 2, y ley de aguas, art. 195.

aforo de las aguas en años anteriores, y no se otorgará sino del caudal sobrante. En años de escasez no pueden tomar el agua los nuevos concesionarios, miéntras no estén cubiertas todas las necesidades de los usuarios antiguos.

1454.—No se necesita practicar el aforo de las aguas estiales para hacer concesiones de las invernales, primaverales y torrenciales que estacional ó accidentalmente no hayan sido aprovechadas por los dueños de terrenos inferiores, siempre que la derivacion se establezca á la altura ó nivel convenientes.

1455.—En los regadíos existentes y regidos por reglas escritas ó consuetudinarias, ningun regante puede ser perjudicado ni menoscabado en el disfrute del agua de su dotacion y uso por la introduccion de cualquiera novedad en la cantidad, aprovechamiento ó distribucion de las aguas en el término regable.

Esta disposicion confirma otra anterior que prohibe á los particulares y corporaciones distraer en su orígen ó en su curso las aguas de manantiales ó rios que de tiempos antiguos riegan terrenos más bajos, los que no pueden ser despojados del beneficio adquirido en favor de otros, cuyos dueños, por no haberlas ellos aprovechado ántes, consagraron el derecho de los poseedores (1).

1456.—Pueden ser las concesiones temporales ó perpétuas á voluntad del Gobierno y del concesionario. La ley de aguas limita la duracion de algunas á cierto plazo; pero en esta parte se halla derogada. El espíritu de libertad penetró en la legislacion de obras públicas, de suerte que al otorgar una concesion se estipulan las condiciones, lo mismo que al celebrar un contrato (2).

1457.—Son perpétuas, además de las que se obtienen sin limitacion de tiempo, las que llevan por la voluntad de la ley el sello de la perpetuidad, tales como las de aguas públicas para riegos, establecimientos industriales ó viveros de peces (3).

Las concesiones temporales no producen los beneficios que con razon se esperan de las perpétuas, porque nadie aventura un capital en obras tan costosas como suelen ser por regla general las hidráulicas, si no abriga la legítima esperanza de conservarlas. Las perpétuas rinden todos los frutos de la propiedad.

(1) Real decreto de 5 de Abril de 1834.
(2) Ley de aguas, arts. 218 y 254, y decreto-ley de 14 de Noviembre de 1868, art. 2.
(3) Ley de aguas, arts. 269 y 274, y ley de 5 de Febrero de 1870, art. 8.

Aquéllas tienen semejanza con las provisionales que daban orígen á una posesion precaria: éstas se comparan á las definitivas que conferian al concesionario la plenitud de los derechos del dominio.

1458.—Supuesto que las concesiones de aguas públicas semejan á un pacto bajo condiciones necesarias, unas y otras voluntarias, caducan:

I. Si son temporales, corrido el plazo.

II. Si son revocables, cuando el Gobierno las anula en uso del derecho que se ha reservado, como si el establecimiento flotante, alterando la corriente del rio, ocasionase conocido perjuicio á los dueños de los predios ribereños, ó estorbase la navegacion ó flotacion (1).

III. Siempre que la mejor vigilancia de las playas, la policía urbana ó rural, ó la concesion de los terrenos para otras empresas de mayor utilidad exijan anular el permiso de levantar chozas ó barracas de uso no permanente y lo demás que expresa el núm. 1385 (2).

IV. Si dentro de los seis meses otorgados para hacer labores de exploracion de aguas subterráneas, el que obtuvo la autorizacion no solicitase la concesion definitiva (3).

V. Si debiendo hacer el alumbramiento por medio de pozos artesianos, el concesionario suspendiese los trabajos por más de cuatro meses, á no sobrevenir fuerza mayor (4).

VI. Si el concesionario aplicase las aguas concedidas para un aprovechamiento á otro distinto sin autorizacion competente (5).

VII. Si dejase transcurrir cuarenta dias sin consignar en calidad de depósito y garantía del cumplimiento de las condiciones estipuladas, el 2 por 100 del presupuesto de las obras (6).

VIII. Si no empezase las obras en el plazo de seis meses contados desde la fecha de la concesion, y no las terminase en el de nueve años, lo más tarde (7).

IX. Si no las conservase en buen estado, y requerido por la

(1) Ley de aguas, art. 265.
(2) Ley de aguas, art. 27.
(3) Ley de aguas, art. 58.
(4) Ley de aguas, art. 59.
(5) Ley de aguas, art. 196.
(6) Ley de aguas, art. 281, y ley de 5 de Febrero de 1870, arts. 4 y 5.
(7) Ley de aguas, art. 203, y ley de 20 de Febrero de 1870, art. 6.

autoridad, no las reparase ó reconstruyese en el plazo que se le señale, á no mediar fuerza mayor que lo impida (1).

1459.—Corresponde declarar la caducidad de la concesion á la autoridad de quien emana, procediendo de oficio ó á instancia de tercera persona y prévia audiencia del concesionario, ó su citacion por edictos ó por los periódicos oficiales, ignorándose su paradero. Contra la declaracion de caducidad cabe el recurso por la via contenciosa, apurados los trámites de la gubernativa (2).

Para que las concesiones se tengan por caducadas hay necesidad de una declaracion explícita, de suerte que no se pueden otorgar aprovechamientos ni autorizaciones ya otorgadas sin que preceda la anulacion de la anterior ó anteriores: doctrina conforme á todos principios y reglas del derecho comun, y sin embargo poco há recibida en el administrativo (3).

ARTÍCULO 8.º—*Policía de las aguas.*

1460.—Competencia en la materia.
1461.—Muelles y puertos.
1462.—Deberes de los gobernadores de provincia.
1463.—Interdictos.

1460.—La policía de las aguas tanto públicas como privadas, pertenece al Gobierno, y por delegacion suya á las autoridades que le representan en las provincias y en los pueblos. Así pues al Gobierno corresponde dictar los reglamentos oportunos para precaver los daños que pueden sobrevenir por inundaciones, estancamientos y filtraciones, impedir que los particulares alteren ó varien las corrientes naturales, remover cualesquiera obstáculos á la navegacion, flotacion y otros usos públicos, prohibir la construccion de toda clase de obras en los rios y sus márgenes que embarguen el aprovechamiento comun, y en fin adoptar los medios preventivos y represivos que la ley autoriza con el objeto de mantener y ordenar el régimen y curso de las aguas, prin-

(1) Ley de aguas, arts. 247 y 258.
(2) Ley de aguas, arts. 58, 203 y 295.
(3) Real órden de 21 de Agosto de 1849, real decreto de 29 de Abril de 1860, y ley de aguas, arts. 204 y 208.

cipalmente en cuanto tiene relacion con la higiene y con la seguridad de las personas y de la propiedad.

1461.—La policía de los muelles en rios, lagos y puertos está á cargo de la autoridad civil local con intervencion de la de Marina, en donde la haya, conforme á las ordenanzas generales de la Armada.

1462.—Es obligacion de los gobernadores dictar providencias eficaces para que nadie emprenda obras dirigidas á utilizar las aguas de toda corriente natural y pública sin autorizacion competente; y si alguna se ejecuta, deben acordar inmediatamente la demolicion de lo construido, sin admitir excusas, pretextos ni dilaciones, y sin perjuicio de exigir la responsabilidad á la autoridad local que la hubiese consentido ó tolerado. Los ingenieros jefes de las provincias están por su parte obligados á vigilar por sí y por medio de sus subalternos para que tales obras no se emprendan, y ménos se lleven á cabo, y á dar cuenta al gobernador de las infracciones que observen ó lleguen á su noticia (1).

1463.—Las providencias de la autoridad en materia de aguas causan estado, si no se reclama contra ellas por la via gubernativa ante el superior inmediato, ó por la contenciosa siempre que proceda. Miéntras la administracion no traspase el límite de sus legítimas atribuciones, los tribunales de justicia no pueden admitir interdictos para reformar ó anular sus actos (2).

CAPÍTULO VI.

De los caminos ordinarios.

ARTÍCULO 1.º—*Clasificacion de las vias de servicio público.*

1464.—Dominio público de los caminos.
1465.—Importancia de las vias de comunicacion.
1466.—Clasificacion antigua.
1467.—Reforma.
1468.—Crítica.
1469.—Nuevas reformas.
1470.—Crítica.
1471.—Clasificacion actual.
1472.—Vias públicas de primer órden.
1473.—De segundo órden.
1474.—De tercer órden.
1475.—Plan general de caminos.
1476.—Clasificacion de una carre-

(1) Real órden de 5 de Abril de 1859.
(2) Ley de aguas, arts. 275 y sig.

tera.
1477.—Caminos provinciales y vecinales.
1478.—Clasificacion provisional.
1479.—Aprobacion definitiva.
1480.—Vias de servicio particular.

1464.—Son tambien los caminos, como los rios y los puertos, cosas públicas (1), y en este concepto pertenece al Gobierno dictar reglas acerca del uso comun de toda via de comunicacion y transporte.

1465.—La importancia administrativa de los caminos es inmensa, ya se vea en ellos un medio de circulacion y un elemento de riqueza y prosperidad, ó ya se consideren como instrumentos necesarios de la accion social. Sin comunicaciones breves, fáciles y económicas, el comercio que alimenta la agricultura y la industria, cambiando géneros por frutos y conduciendo unos y otros desde los focos de produccion hasta los centros de consumo, languidece y muere. Los ciudadanos mal pueden ejercitar sus derechos, ni demandar justicia, ni implorar la proteccion de las autoridades distantes en favor de sus personas y haciendas. El Gobierno, aislado en medio de la nacion, ni ve, ni oye, ni es obedecido: su accion, que debiera sentirse en los extremos del territorio, ó no traspasa una corta distancia, ó llega á los puntos lejanos sin fuerza para conservar ilesas las prerogativas del poder, y para exigir á los administrados el cumplimiento de las leyes.

El espíritu público tampoco existe, porque falta el contacto de las ideas y sentimientos necesario para formar opinion; y en medio de tan espantosa anarquía moral, los intereses particulares y locales concluyen por triunfar en nombre de un egoismo individual ó colectivo y por destruir la unidad del estado.

1466.—Dividíanse los caminos ordinarios en generales, provinciales y vecinales, nombres que manifestaban con toda claridad la participacion del Gobierno, de las provincias y de los pueblos en su construccion y sostenimiento. Despues, por el ciego deseo de novedades, prevaleció el mal consejo de sustituir á las antiguas y significativas denominaciones otras ménos propias, extrañas al lenguaje oficial hasta entónces recibido, y nada fáciles de admitir al uso comun y vulgar que al fin acaba por prevalecer contra todas las leyes y reglamentos.

(1) Ley 6, tit. XXVIII, Part. III.

Verdad es que con esta mudanza coincidió un cambio radical y profundo en nuestro sistema administrativo en cuanto á la construccion y reparacion de los caminos. Las leyes de Partida, las de la Novísima Recopilacion y todas las posteriores hasta aquella fecha, respetaron la diferencia de los caminos en razon de su utilidad é importancia, y los pusieron á cargo del Gobierno ó de los pueblos clasificándolos, como era natural, segun el orígen de los fondos y la naturaleza de sus beneficios.

1467.—La reforma á que aludimos, quebró el hilo de nuestras tradiciones y la armonía que los caminos guardaban y debian guardar con las demás obras públicas, centralizando en el Gobierno la recaudacion é inversion de los fondos destinados á este servicio; sistema contrario á los principios de la ciencia administrativa y de graves inconvenientes al llevarlo á ejecucion.

1468.—I. En efecto, hemos asentado en otra parte una regla prudente de administracion, á saber, que conviene admitir una centralizacion máxima para los intereses mayores del estado, media para los intereses medianos y mínima para los menores ó descentralizarlos por completo. Y siendo los caminos generales ó sean las vias de servicio público de primer órden, como ahora se llaman, de interés comun, procede sujetarlos á la accion directa ó inmediata del Gobierno; los provinciales ó vias de servicio público de segundo órden, á su intervencion y cuidado; y los vecinales ó vias de servicio público de tercer órden, á su mera inspeccion y vigilancia: doctrina de que se apartaba sin razon poderosa la nueva ley al refundir todos los caminos en una sola clase y encerrarlos en un solo presupuesto, reservándose el ministro del ramo la potestad un tanto arbitraria de distribuir los fondos, aunque de tan diverso orígen, y ordenar y dirigir los trabajos.

II. No es tampoco leve reparo extinguir la vida del municipio, que si por la Constitucion no puede tener parte en los negocios reservados á la política y á la administracion general del reino, debe hallar sano alimento á su actividad en procurar el bien de los pueblos dentro de los límites de una libertad razonable. Sólo observando los preceptos de la justicia y las máximas de conveniencia, se hallará el Gobierno fuerte en su derecho para poner coto á las usurpaciones que ciertos novadores pretenden colorar con el nombre y el favor de los Ayuntamientos, porque dos

sendas opuestas conducen á los extravíos de la razon en esta ciencia, la excentralizacion absoluta y la concentracion despótica de los poderes del estado.

III. El Gobierno desde su altura no descubre á una simple mirada los intereses locales; por lo cual no socorre las necesidades de los pueblos sino despues de recibir las noticias de sus delegados, de formar expedientes, ante-proyectos, proyectos, presupuestos y memorias, de pedir informes y consultas, y de otros mil trámites distintos que convierten la administracion en el arte de consumir papel, tiempo y trabajo para resolver tarde y mal una cuestion breve y sencilla. Cuando los pueblos cuidan de los caminos vecinales, á falta de un Ayuntamiento celoso, hay un alcalde á quien un gobernador hábil y discreto estimula empleando mil medios indirectos de promover el bien comun; de modo que penetra con su influencia en las esferas de la administracion que tal vez cierra la ley á su autoridad.

IV. Los pueblos contribuyen más dócilmente para las obras públicas que se construyen á su vista y de cuyos beneficios inmediatos participan, que para mejoras de utilidad remota, como son los caminos de interés general, y acuden con voluntad ménos pronta todavía al auxilio de otras provincias ó pueblos, porque no alcanzan la mancomunidad de intereses que liga la suerte de todos los miembros del estado.

V. El sistema de encomendar el cuidado de los caminos vecinales á los pueblos mismos facilita el recurso de las prestaciones personales, que aun cuando se conserven en el opuesto, no podrán ser de tanto uso y provecho admitido el principio de la centralizacion de todos los actos relativos al fomento de esta clase de obras públicas.

1469.—Leyes posteriores y algunas disposiciones de carácter reglamentario moderaron el exceso de la centralizacion concediendo á las Diputaciones y Ayuntamientos y á los gobernadores y alcaldes facultades ya propias, ya delegadas en materia de caminos (1).

Las vigentes de administracion provincial y municipal enumeran entre las cosas de la exclusiva competencia de aquellas corporaciones populares la construccion y reparacion de los ca-

(1) Ley de 25 de Setiembre y real decreto de 17 de Octubre de 1863.

minos, canales de navegacion y riego y toda clase de obras públicas de interés local, así como la policía de las vias de comunicacion y transporte urbanas y rurales (1).

1470.—A la centralizacion excesiva, corregida en gran parte por leyes animadas de un espíritu conciliador de los derechos del estado y los intereses legítimos de las provincias y los pueblos, sucedió la completa descentralizacion con su falta de unidad, su perezosa iniciativa, sus mezquinos recursos, y tal vez sus rivalidades aun más mezquinas.

Para juzgar la reforma con seguridad del acierto, hubiéramos esperado á recoger el testimonio de la experiencia; pero el Gobierno se anticipó á suministrarnos las pruebas necesarias á formar nuestra opinion.

En efecto, el Gobierno acordó el abandono por el estado de una multitud de carreteras, entregando su explotacion á las Diputaciones, Ayuntamientos y particulares que la solicitasen, dando por razon ó razones la economía, la libertad otorgada á las corporaciones populares de proveer á la conservacion de las vias públicas de interés local, y la escasez de sus recursos para emprender la ejecucion de las redes de caminos provinciales y vecinales (2).

Es imposible aducir argumentos más fútiles y casi pueriles en defensa de este absurdo. La economía en los presupuestos generales del estado deja de serlo para el contribuyente, desde que los gastos se trasladan á los provinciales y municipales. La conservacion de las vias públicas de interés local es un principio que sin ofensa del sentido comun no puede aplicarse á los caminos ordinarios paralelos á los de hierro como pretende el Gobierno; y la imposibilidad reconocida de construir con los escasos recursos de las Diputaciones y Ayuntamientos, cada cual su red de caminos, es una razon más para no entregarles las carreteras del estado, á no proponerse el Gobierno sustituir las obras de la civilizacion con las ruinas y estragos de la barbarie.

1471.—Viniendo á la exposicion del derecho constituido, se distinguen los caminos ordinarios en vias de servicio público y vias de servicio particular. El Gobierno clasifica las públicas se-

(1) Ley provincial, art. 46, y ley municipal, arts. 67 y 68.
(2) Órden de 7 de Abril de 1870.

gun su utilidad é importancia, en vias de primer, segundo y tercer órden.

1472.—Son de primer órden:

I. Las que se dirigen desde Madrid á las capitales de provincia, departamentos de Marina y puntos en que haya establecidas aduanas habilitadas para el comercio general de importacion y exportacion.

II. Los ramales que partiendo de un ferro-carril ó de una carretera de primer órden conduzcan á alguno de los puntos designados en el párrafo anterior.

III. Las que enlazan dos ó más ferro-carriles, pasando por un pueblo cuyo vecindario no baje de 15.000 almas.

IV. Las que unen dos ó más carreteras de primer órden, pasando por alguna capital de provincia ó centro de gran poblacion ó tráfico, así del interior como del litoral de la Península, siempre que su vecindario exceda de 20.000 almas.

1473.—Son de segundo órden:

I. Las que ponen en comunicacion dos capitales de provincia.

II. Las que enlazan un ferro-carril con una carretera de primer órden.

III. Las que partiendo de un ferro-carril ó de una carretera de primer órden terminan en un pueblo cabeza de partido, ó que tenga una poblacion mayor de 10.000 almas.

IV. Las que en las islas Baleares y Canarias ponen en comunicacion la capital con otros puntos marítimos, ó dos ó más centros de produccion ó exportacion entre sí.

1474.—Son vias públicas de tercer órden las que, sin tener ninguna de las condiciones señaladas para las carreteras de primero y segundo, interesan á uno ó más pueblos, aun cuando no pertenezcan á la misma provincia.

1475.—Toca al ministro de Fomento formar el plan general de vias públicas de primer órden oyendo á las Diputaciones provinciales respectivas, teniendo en cuenta el sistema de ferro-carriles y caminos ordinarios existente y en via de ejecucion, considerando las necesidades de los pueblos y ajustándose á lo dispuesto en la ley para la clasificacion de las carreteras (1).

1476.—Para proceder á la clasificacion de una carretera deben seguirse los trámites siguientes:

(1) Este plan fué aprobado por real decreto de 7 de Setiembre de 1860.

I. *Publicacion del ante-proyecto.*—El ingeniero encargado de formarlo, remite una copia de su trabajo al gobernador de la provincia que dispone se le dé publicidad en el Boletin Oficial, señalando el término de treinta dias para que los pueblos, corporaciones ó particulares á quienes interesa el camino, puedan enterarse de aquel documento en la secretaría del gobierno político. Estos anuncios deben extenderse por los medios acostumbrados á los pueblos por donde pase la carretera.

II. *Informe facultativo.*—De las reclamaciones que hicieren los que se crean perjudicados se da conocimiento al ingeniero autor del ante-proyecto, para que en su vista exponga lo conveniente. Luégo se pasa el expediente al ingeniero jefe del distrito para que informe con presencia de los datos recogidos, ó pase á comprobarlos sobre el terreno; y por último, debe fundar su dictámen, proponiendo la clasificacion que en su concepto corresponda á la carretera.

III. *Deliberacion administrativa.*—El Gobernador somete al exámen de la Diputacion provincial el ante-proyecto, consigna el voto de este cuerpo en la cuestion, y remite el expediente al ministro de Fomento, quien debe oir á la Junta consultiva de Caminos.

IV. *Resolucion final.*—El Gobierno acuerda en Consejo de ministros la clasificacion de las carreteras de primer órden, y el ministro de Fomento las de segundo y tercero, aquéllas por real decreto, y éstas de real órden.

1477.—Las Diputaciones acuerdan el plan general de los caminos provinciales, teniendo en cuenta las necesidades de la provincia y sus relaciones con las inmediatas, y combinándolo con las carreteras comprendidas en el plan del Gobierno, y con los ferro-carriles en explotacion, en construccion ó en proyecto.

Los Ayuntamientos hacen lo mismo respecto á los caminos vecinales, procurando enlazarlos con los construidos ó proyectados por los pueblos comarcanos y los provinciales, para que todos contribuyan á formar parte de la red ó sistema general de comunicaciones de España.

Aprobado el ante-proyecto y hecha la clasificacion de una carretera, se procede á la formacion del proyecto definitivo, en cuyo trazado deben quedar comprendidos los pueblos que en el anteproyecto se hubiesen fijado.

1478.—Los efectos de la clasificacion provisional de toda via de servicio público son:

I. Que no puede variarse sin abrir nuevo expediente y terminarlo en debida forma.

II. Que desde entónces, y no ántes, puede darse principio á la construccion de la obra.

1479.—Los efectos de la aprobacion definitiva del proyecto son:

I. Que no puede variarse su trazado ó proyeccion horizontal en mayor distancia de doscientos metros á uno y otro lado del eje, sin renovar el expediente.

II. Que implica la declaracion de utilidad pública en favor de las obras en él consignadas.

En el presupuesto general de gastos de cada año se fija la suma que haya de aplicarse á la construccion y conservacion de las vias de primer órden, la cual distribuye el Consejo de ministros equitativamente entre las diversas provincias. Nada más justo que pues todas soportan con igualdad las cargas del estado, todas participen con igualdad de los beneficios.

Las Diputaciones y los Ayuntamientos consignan en sus presupuestos respectivos las cantidades necesarias á la construccion y conservacion de los caminos provinciales y municipales.

1480.—Son vias de servicio particular las que favoreciendo la explotacion de minas, canteras y montes, la comunicacion de establecimientos industriales ó de otra clase cualquiera, ó el servicio de edificios, haciendas ó propiedades particulares, pasan por terrenos que no pertenecen á quien construye el camino.

Los que quieran estudiar una carretera ó camino de servicio privado deben pedir al gobernador de la provincia la autorizacion necesaria para entrar en las propiedades particulares con el objeto de hacer los estudios convenientes, prévio aviso á los dueños ó colonos de los terrenos cercados, y prestando fianza de resarcir los daños y perjuicios.

Las vias de servicio particular pueden ser declaradas de utilidad pública, siempre que resulte acreditada su importancia por medio de la informacion prescrita en las leyes para proceder á la enajenacion forzosa. Para ejecutar otras nuevas se necesita autorizacion del Gobierno otorgada prévia declaracion de utilidad pública (1).

(1) Ley de 22 de Julio de 1857.

ARTÍCULO 2.°—*Policía de las vias de servicio público.*

1481.—Conservacion de la via pública.
1482.—Intrusion del cultivo en las carreteras.
1483.—Deslinde y amojonamiento.
1484.—Policía de tránsito.
1485.—Sus reglas.
1486.—Deberes de los alcaldes.
1487.—Peones camineros.
1488.—Servicio de reparacion.
1489.—Portazgos, pontazgos y barcajes.

1481.—No basta cruzar el territorio de carreteras ó vias ordinarias de servicio público: es preciso, una vez construidas, conservarlas, ya vigilando para que los propietarios de los terrenos colindantes las respeten, ya dictando reglas en cuanto al uso comun á que se destinan, y ya en fin emprendiendo los trabajos de reparacion convenientes.

1482.—La primera obligacion de los dueños y cultivadores de tierras inmediatas á los caminos es no invadir la via pública, llevando el cultivo á las carreteras ó sus terrenos adyacentes. Toda intrusion del agricultor es una usurpacion del dominio público que no se legitima por el trascurso de tiempo alguno, porque las cosas á él pertenecientes son imprescriptibles.

1483.—Á fin de evitar tales abusos, deben los alcaldes de todos los pueblos cuyos términos jurisdiccionales atraviesen las carreteras, bien sea por sí mismos ó por medio de las personas que deleguen al efecto, acompañadas del ingeniero de caminos ó de los empleados del ramo, acotar y amojonar dichos terrenos, prévia citacion de los propietarios colindantes. Este amojonamiento se practica segun el informe de testigos que declaren los límites que ántes tenia el terreno, ó siguiendo las señales que aun existan en otros trozos del mismo en que no haya intrusion, y por último, conforme al apeo de las heredades colindantes en caso de duda ó no conformidad de los dueños.

Comprobada la intrusion en la carretera ó sus partes accesorias, se allanan las zanjas, tapias ó vallados que hubieren construido los propietarios para internar en su propiedad los terrenos usurpados, verificándose esto y la colocacion de nuevos hitos ó mojones á costa de los intrusos en el término preciso de los ocho dias siguientes á la intimacion que les hiciere el alcalde

bajo la multa que les señale (1). El apeo y amojonamiento de estos terrenos es una operacion puramente administrativa miéntras no se suscita la cuestion de propiedad, en cuyo caso entra en la competencia de los tribunales ordinarios ó de los especiales á quienes corresponda el conocimiento de aquel negocio segun las leyes (2).

Las demás obligaciones de los propietarios limítrofes son verdaderas restricciones del dominio particular en favor de los caminos, y de consiguiente forman parte del tratado de las servidumbres públicas.

1484.—La policía de tránsito es un asunto del inmediato conocimiento y atribucion de la autoridad local administrativa, y como tal de la exclusiva competencia del gobernador en cada provincia, y en su caso de los alcaldes (3). Su objeto es arreglar el disfrute de los caminos y sus obras accesorias de tal manera, que dejando expedito el uso público se ponga coto á toda demasía por parte de los transeuntes.

1485.—Las reglas de la policía de tránsito protegen la salubridad, seguridad y comodidad de los pueblos en sus relaciones con la via pública, á cuyo fin vedan:

I. Romper ó arrancar los guarda-ruedas, so pena de satisfacer el daño, y además la multa que corresponda, si hubiese contravencion á las ordenanzas.

II. Atravesar los carruajes cualquier puente con mayor celeridad que el paso, y dar vuelta entre sus barandillas ó antepechos. Si los puentes son colgados, deben las tropas que transiten por ellos romper el paso, para evitar su deterioro y precaver cualquier accidente (4).

III. Caminar los carruajes y caballerías por los paseos fuera del firme ó calzada del camino, incurriendo su dueño ó conductor, en caso de contravencion, en la multa señalada por cada carruaje ó por cada caballería.

IV. Conducir los carruajes ó caballerías por otro sitio que el señalado para el tránsito, miéntras se hagan recargos ó cualesquiera obras de reparacion, quedando los contraventores responsables del daño que causen.

(1) Real órden de 27 de Mayo de 1846.
(2) Real decreto de 23 de Setiembre de 1846.
(3) Orden del Gobierno provisional de 14 de Setiembre de 1843.
(4) Orden del Regente de 6 de Agosto de 1842.

V. Cruzar el camino con carruajes, caballerías ó ganados por parajes distintos de los destinados al servicio de ir y venir de unos pueblos á otros, ó de dar entrada y salida á las heredades limítrofes.

VI. Toda degradacion causada en los guarda-ruedas, antepechos ó sus albardillas ó en otras obras cualesquiera de los caminos, así como en las pirámides ó postes kilométricos ó telegráficos, ó en las fuentes y abrevaderos construidos en la via pública, ó en los árboles plantados á sus orillas, es castigada con una multa de 5 á 25 pesetas, bien hiciere el contraventor este daño por sí mismo, bien lo consintiere hacer á sus ganados ó caballerías.

VII. Tampoco es lícito sin la debida autorizacion barrer, recoger basuras, rascar tierra ó tomarla del camino, sus paseos, cunetas y escarpas, pena de 5 á 12,50 pesetas y reparacion del perjuicio irrogado, ni arrastrar maderas, ramajes ó arados, ni atar las ruedas de los carruajes bajo la multa establecida, además del resarcimiento del daño.

VIII. Los cultivadores de las heredades lindantes con el camino, deben abstenerse de causar el menor daño á los muros de sostenimiento, alcantarillas, estribos de puentes y demás obras accesorias.

IX. Los dueños de estas mismas heredades no pueden entorpecer ni desviar el curso de las aguas que provengan del camino abriendo zanjas, construyendo calzadas ó elevando el terreno de su propiedad.

X. Sin licencia de la autoridad local, prévio conocimiento del ingeniero encargado de la carretera, tampoco pueden cortar los árboles situados á menor distancia de veinticinco metros, ni arrancar las raíces que impiden la caida de la tierra sobre la via.

XI. No puede destinarse carruaje alguno á la conduccion de viajeros, sin que preceda licencia del gobernador de la provincia en que esté domiciliada la empresa, prévio reconocimiento de peritos y su informe en que declaren que reune las condiciones necesarias para la seguridad y comodidad de los viajeros, al tenor de las leyes (1).

Siempre que ocurra algun siniestro, la autoridad local del pueblo más inmediato, procediendo con la mayor brevedad para no

(1) Real decreto de 13 de Mayo de 1857 y reglamento de la misma fecha.

causar perjuicio con la detencion á los viajeros, instruye una sumaria y remite las diligencias al juzgado correspondiente ó al gobernador de la provincia, segun la mayor ó menor gravedad del caso (1).

XII. Los conductores de carruajes deben observar las reglas siguientes en el uso de la plancha de hierro que usan para disminuir la velocidad de las ruedas:

I. La plancha debe ser igual al modelo aprobado por la direccion del ramo.

II. No pueden hacer uso de ella sino en las cuestas y distancias señaladas por los ingenieros encargados de la carretera.

III. Debe aplicarse á la rueda de tal modo que su centro quede sentado de plano sobre el camino.

IV. Cuando los carruajes lleven la plancha puesta, marcharán al paso de las caballerías.

Toda infraccion de estas reglas se corrige con la reparacion de los daños y una multa de 12,50 á 25 pesetas.

XIII. Los asientos de los carruajes deben estar numerados, y no se debe admitir mayor número de personas que haya de asientos.

XIV. Las empresas están obligadas á poner delantero, siempre que las caballerías fueren dos en lanza, dos en bolea y dos delante, y por regla general, cuando sean tres ó más en reata (2).

La Guardia Civil está especialmente encargada de velar sobre la observancia de los reglamentos relativos á los carruajes públicos y particulares, dando parte de cualesquiera infracciones á las autoridades.

XV. Tambien se prohibe amontonar materiales, tierras, abonos, frutos ú otros efectos cualesquiera en las vias públicas y sus obras accesorias; entorpecer el paso dejando extender sobre el camino el ramaje que forme el cerco de las heredades lindantes; dar suelta y apacentar los ganados en los caminos ó sus paseos; colocar tinglados ó puestos ambulantes en los mismos; abandonar los carruajes; transitar con caballerías, recuas, ganados y carruajes sin dejar libre la mitad del camino á los que vinieren en direccion opuesta, arrimándose cada uno á su lado derecho; caminar apareados los arrieros cuando lleven más de dos caba-

(1) Real órden de 9 de Abril de 1863.
(2) Real órden de 26 de Noviembre de 1859.

llerías reatadas; correr á escape, conducir recuas ó ganados sin persona que los guie; bajar los carruajes las cuestas señaladas anteriormente sin planchas ú otro aparato que disminuya su velocidad y sin un farol encendido en la delantera en las noches oscuras; y por último, todo transeunte está obligado á dejar expedito el paso á los correos y conductores de la correspondencia pública.

1486.—Los alcaldes cuidan en sus respectivos términos jurisdiccionales de mantener libres y desembarazados los caminos y sus márgenes, removiendo cualquier estorbo capaz de obstruir ó entorpecer el tránsito público, especialmente en las calles de travesía de los pueblos, y corrigen gubernativamente las contravenciones á las leyes y reglamentos de policía de los caminos (1).

Tambien vigilan para evitar los accidentes que pudiera producir el estado ruinoso de las casas y edificios contiguos á la via, conceden licencia y señalan la línea á que deben sujetarse los que se reedifican y los de nueva construccion situados en una zona de veinticinco metros á uno y otro lado del camino. Este permiso para construir ó reedificar no puede ser otorgado sin prévio reconocimiento é informe del ingeniero, quien señala la distancia y alineacion, y fija las demás condiciones facultativas que conviene observar á fin de no causar perjuicio á la via pública, ni á sus obras, paseos y arbolados.

Segun las mismas reglas deben ejecutarse las alcantarillas, ramales ú otras obras que salgan del camino ó de las posesiones contiguas, y las demás relativas al establecimiento de presas y artefactos y á la abertura de cáuces para la toma y conduccion de las aguas.

Toda otra obra construida dentro de los veinticinco metros sin prévia licencia, ó que se aparte de la línea ó de las condiciones marcadas en aquélla, será demolida de órden del alcalde, si perjudicase á la via pública.

Las contestaciones suscitadas entre dicha autoridad y el ingeniero sobre alineacion ó condiciones facultativas de esta clase de obras las dirime el gobernador de la provincia oyendo al ingeniero jefe de la provincia; pero si hallase motivo para no conformarse con su dictámen, pasará el expediente á la

(1) Reglamento de 13 de Mayo de 1857, reales órdenes de 27 de Noviembre de 1858 y 30 de Agosto de 1859, y Cód. penal, arts. 599 y 625.

direccion del ramo para que resuelva por sí ó proponga al Gobierno la decision oportuna. Entre tanto que el superior no dicta providencia, el alcalde suspende todo procedimiento ulterior.

Estas reglas son extensivas en todas sus partes á las carreteras que se conserven por cuenta del estado, de las provincias, de los pueblos ó de los particulares, y al aplicarlas la autoridad competente no admite excusa ni disculpa en razon de fuero especial ó privilegio alguno (1).

1487.—Los peones camineros son los agentes próximamente encargados de procurar su observancia y denunciar las infracciones, á cuyo fin los alcaldes de los pueblos situados en las carreteras generales ó á sus inmediaciones deben prestarles el auxilio de su autoridad, con tanta más razon, cuanto han dejado de ser fuerza armada (2).

1488.—La administracion cuida de que los caminos se conserven en buen estado y adopta una série de providencias relativas á su reparacion diaria. Así se distinguen las obras nuevas de las de conservacion y reparacion (3).

Tal fué el objeto principal del Gobierno al establecer los peones camineros, cuyas obligaciones son trabajar en el camino de sol á sol todos los dias excepto los festivos en los cuales deben sin embargo recorrerlo para evitar hagan daño á sus obras, ó que gentes de mal vivir cometan delitos en él, avisando á las justicias inmediatas cuando no puedan impedirlos. A cada peon caminero se le señala una tarea que comprende un número de metros proporcionado al estado del camino (4).

Para asegurarse la administracion de la asistencia no interrumpida de los peones camineros á su trabajo, los somete á un sistema de fiscalizacion general que ejercen los mismos transeuntes. A este fin se provée á cada peon de un jalon indicador que señala el número de la legua correspondiente, y en cada parada de postas hay un registro en el cual pueden los viajeros anotar las faltas que observen durante el viaje (5).

(1) Ordenanza para la conservacion y policía de las carreteras generales de 14 de Setiembre de 1842, y reglamento de 19 de Enero de 1867.
(2) Ordenes de 30 de Julio de 1842, 14 de Marzo y 14 de Abril de 1873.
(3) Instrucciones de 24 de Abril de 1856 y 1.º de Diciembre de 1858.
(4) Circular de 10 de Marzo de 1841.
(5) Circular de 24 de Julio de 1841.

El servicio de los peones camineros se halla minuciosamente determinado en un reglamento especial (1).

1489.—Para atender á los gastos de entretenimiento de los caminos, además de los fondos y arbitrios consignados á este objeto, se aplicó el producto de los portazgos, pontazgos y barcajes, cuya cobranza multiplicaba los deberes de la administracion con respecto á la via pública. Hoy se hallan refundidos en la contribucion industrial (2).

CAPÍTULO VII.

De las obras públicas.

ARTÍCULO 1.º—*Obras del estado.*

1490.—¿Qué obras se llaman públicas?
1491.—Su clasificacion.
1492.—Sistemas de construccion.
1493.—Empresa.
1494.—Reglas para solicitar la concesion de una obra pública.
1495.—Adjudicacion.
1496.—Derechos y obligaciones del adjudicatario.
1497.—Modificaciones del proyecto aprobado.
1498.—Recepcion provisional.
1499.—Recepcion definitiva.
1500.—Método de contratas.
1501.—De administracion.
1502.—Oposicion de tercero á las obras en via de ejecucion.
1503.—Intervencion de los ingenieros de caminos.
1504.—Cooperacion de los gobernadores de provincia.
1505.—Nuevo sistema.
1506.—Principios en que se funda.
1507.—Exposicion de la reforma.
1508.—Crítica.
1509.—Observacion final.

1490.—Llámanse obras públicas todas las de utilidad comun que la administracion ejecuta, en cuya categoría se comprenden los caminos, los canales de navegacion, de riego y desagüe, los puertos de mar, los faros, la desecacion de lagunas y terrenos pantanosos en que se interesen uno ó más pueblos, la navegacion de los rios y otras cualesquiera construcciones relativas á satisfacer objetos de necesidad ó conveniencia general (3).

(1) Circular de 16 de Junio de 1842, y reglamento de 19 de Enero de 1867.

(2) Ley 16, tit. xx, lib. VI, Nov. Recop., y ley del presupuesto de ingresos de 1.º de Julio de 1869, art. 3.

(3) Instruccion de 10 de Octubre de 1845, art. 1.

1491.—Divídense en obras del estado, provinciales y municipales segun el linaje de necesidades que satisfacen y la procedencia de los fondos con que se costean. Las obras del estado ó aquéllas que tienen un carácter nacional, se construyen á expensas del tesoro público bajo la inmediata inspeccion y vigilancia del Gobierno ó sus delegados. Las provinciales y municipales llevan el sello del interés local, se ejecutan con los arbitrios ó recursos de cada provincia ó pueblo, y están al inmediato cuidado de sus respectivas autoridades administrativas.

1492.—Toda obra pública puede realizarse por empresa ó por administracion. En las obras por empresa la administracion contrata con particulares su ejecucion, abonándoles su importe ó cediéndoles los productos ó rendimientos de las mismas por un plazo más ó ménos largo; y cuando no parecen suficientes, estipulando otras condiciones en compensacion de la industria de los empresarios, del capital que adelantan y de los riesgos que corren, por todo lo cual se les debe una recompensa que tal vez toma la forma de un privilegio constituido en su favor por tiempo determinado.

1493.—La concesion de una obra pública á cualquiera empresa implica la delegacion en un particular de una facultad propia de la administracion. Porque le confía la satisfaccion de cierta necesidad pública y el desempeño del servicio propio para remediarla, el Gobierno tiene el derecho y el deber de velar sobre el cumplimiento de las condiciones del contrato, de exigirlo y de apremiar al concesionario.

La vigilancia de la autoridad no cesa al concluir las obras que una empresa ejecuta, porque corresponde al Gobierno procurar su conservacion, obligando al empresario á las reparaciones convenientes, y precaviendo los abusos en el ejercicio de los derechos que legítimamente le pertenecen. El interés individual se subroga á la accion administrativa, y el Gobierno debe interponer toda su autoridad, para que el estado no experimente daño alguno por la intervencion de los particulares en un servicio público.

Ninguna concesion de obras que costea el estado es perpétua, porque no hay contrato de enajenacion, sino una mera subrogacion de la ejecucion directa por la indirecta en virtud de un mandato. El concesionario sustituye al Gobierno, como el destajista reemplaza al concesionario.

Las empresas son un medio expedito de convertir el interés particular en beneficio público, cuando la importancia y la extension de un proyecto exigen sumas considerables que la administracion no se halla en estado de aprontar, pero que puede suplir ventajosamente por medio de concesiones (1).

Este sistema se ha reputado hasta aquí subsidiario de la ejecucion directa por el estado, á la cual se dió la preferencia, siempre que la opcion entre ambos fué posible. La ejecucion directa (decian) aventaja á la indirecta en que la construccion es más sólida y la obra más duradera. La aparente economía con que halagan y seducen las empresas, se convierte en mayor gasto considerando la necesidad de frecuentes reparaciones. Por otra parte el Gobierno no aspira á realizar las ganancias que una empresa, y así despues de amortizar el capital ó cubrir sus intereses, renuncia á todo gravámen, como no sea de rigor para atender al gasto diario de conservacion y entretenimiento.

Si de vias públicas se trata, la ejecucion por empresa otorga á las compañías concesionarias el monopolio de los medios de transporte, y estos privilegios exclusivos, aunque temporales, miéntras duran, se oponen á las grandes mejoras en el sistema de comunicaciones, á la baja en las tarifas y á todo cambio en los métodos de locomocion. El Gobierno, ligado de esta suerte con un pacto, no puede reformar las tarifas cuando importa, y ménos nivelar el precio de los transportes nacionales con los más económicos del extranjero.

1494.—Para que una empresa ó particular que proyecta ejecutar alguna obra pública sean atendidos por el Gobierno, deben acompañar á su propuesta:

I. Los planos generales y particulares necesarios á la cabal inteligencia del proyecto.

II. El presupuesto circunstanciado de su coste.

III. La memoria facultativa del mismo proyecto con la descripcion minuciosa de las obras, la explicacion del sistema ó métodos de construccion, y el señalamiento de las épocas en que han de darse concluidas en todo ó en parte.

Tal vez para levantar los planos se necesite verificar reconocimientos y practicar ciertas operaciones en los terrenos de que

(1) Instruccion de 10 de Octubre de 1845, art. 7.

resulte algun perjuicio á sus dueños; mas no por eso tienen los propietarios derecho á oponerse á estos actos preparatorios de una obra de utilidad comun, si bien se les debe de justicia una indemnizacion.

El presupuesto es una cuenta anticipada de los gastos que ocasionará la ejecucion de tal obra pública, á fin de ilustrar á la administracion acerca de las cargas que se impone, y de precaverla contra cualesquiera pretensiones exageradas de los empresarios, manifestando el precio verdadero de los materiales y trabajos.

La memoria descubre el objeto y el fin de la obra, expone las causas de la preferencia de aquel proyecto y de los medios de ejecucion. Es además un balance de ganancias y pérdidas que la administracion examina prolijamente, para adquirir la certeza de que los beneficios de la obra excederán á los gravámenes que su construccion impone á los pueblos. Una memoria oscura ó incompleta puede extraviar el juicio del Gobierno, y cuando ménos, producir dilaciones en el servicio público por la necesidad de pedir nuevos datos y noticias que derramen una luz más viva en la cuestion. Y por último, el señalamiento de plazos ó épocas es un arma en manos de la administracion para proteger el interés público contra la inercia, la negligencia ó la incapacidad de los empresarios, evitando cualesquiera perjuicios que pudieran sobrevenir de la lentitud en la ejecucion.

En vista de tales documentos y comparadas las utilidades con el coste de las obras, el Gobierno determina las condiciones, para que no resulten insuficientes ó excesivas, evitando que desmaye el interés individual ó sufran perjuicios los pueblos.

El efecto de toda concesion es imponer á un particular ó compañía la obligacíon de construir y conservar á su cuenta y riesgo tal obra hasta que hace su entrega á la administracion mediante la promesa de reembolso del capital y abono de intereses, ú otorgándole durante el plazo convenido el derecho exclusivo de explotarla sin menoscabo del servicio público á que se destina.

1495.—El Gobierno, como gerente de la fortuna nacional, es quien concede ó niega la autorizacion necesaria para ejecutar toda clase de obras públicas á las empresas ó particulares, adjudicándolas en pública subasta, y anunciando las garantías que exige á los licitadores y las condiciones del contrato.

La adjudicacion de la propuesta se hace en favor de quien ofre-

ce condiciones más ventajosas; mas si resuelta definitivamente la no admision de las primitivas fuesen aceptadas otras nuevas, se abonan á los primeros proponentes los gastos ocasionados en la redaccion del proyecto con sus datos.

La publicidad y la competencia son dos garantías que el Gobierno ofrece de la perfeccion y economía de los trabajos adjudicados á una empresa ó particular. Sólo en casos urgentes para ocurrir á una necesidad de fuerza mayor, pudiera dispensarse del cumplimiento de aquellas condiciones.

1496.—La persona ó compañía concesionaria debe consignar la fianza requerida para otorgar la concesion, en la Caja general de Depósitos ó en la Administracion económica de la provincia en donde se haya verificado la subasta y adjudicado el remate (1). Asimismo debe dar principio á las obras en la época señalada en las condiciones particulares del contrato, emplear en ellas el suficiente número de operarios, y ejecutarlas con estricta sujecion á los planos y perfiles que forman parte del proyecto, á las condiciones facultativas del mismo, y á las instrucciones y órdenes que le comunique el ingeniero por sí ó por medio de sus subalternos, pudiendo exigir que se le transmitan por escrito.

Si por cualquiera causa independiente de la voluntad del contratista, no pudiese empezar las obras en el tiempo prefijado ó tuviese que suspenderlas, se le otorga una próroga proporcionada.

El contratista tiene derecho á explotar las canteras y extraer los materiales que se encuentren en los terrenos del estado ó del comun de los pueblos sin indemnizacion. Tambien puede utilizar las canteras y materiales de propiedad particular, pero en este caso indemnizando al dueño de cuantos daños y perjuicios se le irroguen; mas si la cantera se halla abierta y en explotacion, sólo satisface el importe del material extraido por unidad al precio del mercado.

Es de cuenta del contratista indemnizar á los propietarios de los daños que causen la explotacion de las canteras, la extraccion de las tierras para los terraplenes, la ocupacion de terrenos para formar caballeros y colocar talleres y materiales, la habilitacion

(1) Orden de 17 de Junio de 1870.

de caminos para el transporte de éstos y los demás trabajos que requiera la obra, segun previenen la ley de enajenacion forzosa y su reglamento.

Así como la administracion se obliga al abono de las obras conforme se fueren ejecutando, y á facilitar todos los medios de construccion previstos en las condiciones generales y particulares del contrato, así el contratista queda obligado á cumplirlas por su parte, sujetándose en la ejecucion de las obras al proyecto aceptado de comun consentimiento, empleando los materiales examinados y aprobados por el ingeniero, prestándose á las visitas y reconocimientos facultativos, y en fin allanándose á todo lo justo y razonable.

Si las empresas ó personas que se encargan de la ejecucion de una obra pública han de ser útiles á sí mismas y al estado, importa en extremo que los particulares contraten de buena fé, y que el Gobierno tome por guia en los casos dudosos la equidad.

1497.—Cuando ántes de empezarse las obras ó durante su construccion el Gobierno resolviere ejecutar por sí parte de las contratadas, ó acordare introducir en el proyecto modificaciones que produzcan aumento, reduccion y aun supresion de las cantidades de obra marcadas en el presupuesto, ó sustituir una clase de fábrica con otra, siempre que ésta sea de las comprendidas en la contrata, serán obligatorias para el contratista las variaciones introducidas, sin que tenga derecho á reclamar ninguna indemnizacion á título de disminucion de beneficios.

Y si para llevar á efecto dichas modificaciones la administracion juzga necesario suspender total ó parcialmente las obras contratadas, se comunica por escrito la órden al contratista, y se procede á la medicion de la obra ejecutada en la parte á que alcance la suspension, extendiéndose acta del resultado.

1498.—Concluidas las obras el ingeniero ó ingenieros que la direccion designe, con precisa asistencia del contratista ó su representante debidamente autorizado, á ménos que no declare por escrito que renuncia á este derecho y que se conforma de antemano con el resultado del reconocimiento, proceden á la medicion final que exige la recepcion provisional.

Si el contratista se niega á presenciar el acto ó no contesta á la invitacion que el ingeniero director de la obra debe hacerle por escrito, el ingeniero jefe de la provincia acude al goberna-

dor que manda citarle; y si tampoco entónces concurre, dicha autoridad nombra de oficio una persona que le represente á costa del mismo.

La recepcion provisional no absuelve al contratista de la responsabilidad que sobre él pesa en cuanto á la conservacion y reparacion de las obras contratadas.

1499.—La recepcion definitiva debe llevarse á cabo tan pronto como expire el término señalado para la garantía segun las condiciones particulares. Si las obras no estuviesen ejecutadas con arreglo á lo estipulado, se suspende la recepcion hasta que se corrijan los defectos de la construccion.

Miéntras no se apruebe la recepcion definitiva y no justifique haber satisfecho la indemnizacion de los daños y perjuicios que corren por su cuenta, no se devuelve la fianza al contratista. Entónces se extinguen todas las obligaciones nacidas del contrato. De este modo se evita que el interés de un especulador inhábil ó codicioso triunfe del bien general, empleando malos materiales, ó no concluyendo los trabajos segun el pliego de condiciones.

1500.—Cuando las obras se ejecutan por contrata, la administracion satisface en plazos fijos las cantidades estipuladas por las que los contratistas se comprometieron á concluir en un tiempo y bajo condiciones determinadas.

A este fin, los ingenieros dan las certificaciones que acreditan las obras ejecutadas, y en su vista se expiden los libramientos en favor del contratista ó de la persona legalmente autorizada por él para recogerlos.

Las certificaciones de obras tienen el carácter de documentos provisionales á buena cuenta, sujetos á las rectificaciones y variaciones que produzca la liquidacion final.

El retraso de los pagos no es motivo para suspender los trabajos ó reducirlos á menor escala, y las obras se continúan por la administracion ó se celebra nueva contrata, respondiendo de todo la fianza del contratista primitivo (1).

Los obreros no tienen accion alguna directa y personal contra la administracion, sino contra los empresarios que celebran obligaciones parciales con los agentes encargados de la gestion. Los

(1) Real decreto de 10 de Julio de 1861.

beneficios de la jurisdiccion administrativa alcanzan á los adjudicatarios, y no á los segundos contrayentes.

Cuando las obras se ejecutan directamente por la administracion, sus delegados entienden en todas las operaciones así facultativas como económicas conforme á las leyes, instrucciones y reglamentos. Entónces no hay agentes intermedios: las autoridades se hallan en contacto inmediato con los obreros, y las reclamaciones de éstos no pueden tener otro objeto que el pago de sus salarios, invocando los principios del derecho comun.

1501.—Las obras por administracion se ejecutan en virtud de autorizacion concedida, bien al aprobar los respectivos proyectos, ó bien con algun motivo especial, como el de una necesidad urgente. Tambien se prefiere este sistema cuando las obras exigen por su naturaleza mayor exactitud, esmero y vigilancia.

Este método admite los ajustes parciales ó destajos, tanto para el acopio de materiales y otros efectos, como á fin de ejecutar algun trozo de la obra, con tal de no exceder su importe de la cantidad presupuesta y aprobada, pues de otro modo habria vicio de nulidad en el acto.

Los empleados del ramo no pueden tener parte en las contratas, ajustes y destajos de las obras públicas, so pena de quedar destituidos de sus destinos, ni pueden tampoco dar ocupacion á los carros y acémilas de su propiedad en las que se ejecuten por la administracion.

1502.—Ninguna obra en via de ejecucion se suspende ni paraliza por las oposiciones que bajo cualquier forma pueden intentarse con motivo de los daños y perjuicios que al ejecutarlas se ocasionen por la ocupacion temporal de terrenos, excavaciones, extraccion, acarreo y depósito de materiales y otras servidumbres á que están necesariamente sujetas, bajo la debida indemnizacion con arreglo á las leyes, las propiedades contiguas (1). Las servidumbres de esta clase se convierten en una verdadera expropiacion, cuando hay en las cercanías producciones minerales de naturaleza terrosa y útiles como materiales para la construccion de las obras públicas, que pueden aprovecharse aun contra la voluntad de sus dueños con la autorizacion del Gobierno. Procede tanto rigor de que la construccion de es-

(1) Instruccion de 10 de Octubre, art. 30, y reales órdenes de 19 de Setiembre de 1845 y 6 de Marzo de 1851.

tas obras es un verdadero servicio administrativo que no admite interrupcion á voluntad de un tercero, aun siendo interesado, porque el bien particular cede ante la conveniencia general; y por eso todas las obras de esta clase, cuya ejecucion haya sido ordenada por el Gobierno, se considera por el mismo hecho de utilidad pública para los efectos de la enajenacion forzosa.

1503.—Los ingenieros están encargados de la direccion inmediata de las obras públicas, y de exigir el cumplimiento de las condiciones, de lo cual son responsables á sus respectivos superiores. Sus relaciones entre sí y con sus jefes se determinan en las leyes relativas á la organizacion y disciplina del cuerpo, sin perjuicio de la obediencia debida á los gobernadores de provincia en todo cuanto se refiera al órden público y no se oponga á la especialidad de su instituto (1). Los ingenieros no deben olvidar que si la parte facultativa de las obras es de su competencia, en todo lo administrativo dependen de aquellas autoridades.

1504.—Los gobernadores, no sólo segundan los esfuerzos del Gobierno en el territorio de su mando, pero tambien provocan su accion superior, al proponer todo lo que puede de algun modo contribuir al fomento de los intereses materiales de la provincia (2). Deben además ser oidos respecto de la conveniencia y oportunidad de toda obra del estado en las provincias, y ejercen la inmediata inspeccion y vigilancia en su ejecucion (3).

1505.—Otro sistema de construir y ejecutar las obras públicas distinto y aun contrario al que hemos expuesto fundado en la intervencion oficial, existe como ensayo, más bien que como solucion definitiva del problema que se agita en las altas esferas de la ciencia administrativa. Este nuevo sistema se deriva del principio de la libertad.

1506.—El Gobierno provisional sediento de reformas é impaciente por llevarlas al cabo, dijo: «El estado no es capitalista ni industrial. Pasaron los tiempos de la concentracion de todas las fuerzas en la unidad. El estado debe conservarse neutral para mantener el derecho entre todos los individuos y asociaciones que funcionan en la plenitud de su autonomía.»

«Cualquiera persona que por sí y sin intervencion del estado

(1) Ley de 6 de Agosto de 1841, art. 24, y real decreto de 7 de Setiembre de 1848.
(2) Ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 10, § 4.
(3) Real decreto de 17 de Octubre de 1863, art. 22.

posea los elementos necesarios para construir una carretera, un ferro-carril, un canal ú otra obra pública, puede sin trabas, sin restricciones, sin que la administracion se interponga, ejecutarla por su cuenta y riesgo.»

«La funcion única del estado constructor de obras públicas ó capitalista que acepta los servicios de una empresa nacional ó extranjera, sea en adelante materia en que se ejercite la industria libre. La actividad individual, sin embargo, tropieza en la práctica con tres obstáculos á cual más poderosos, el dominio público que exige una concesion, la propiedad particular que da motivo á la enajenacion forzosa, y la libertad de la provincia y del municipio, cuya vida propia no les autoriza para invadir el dominio público, ni atentar contra el privado.»

Movido el Gobierno por el deseo de facilitar la sustitucion del régimen establecido con el imaginado, reconoció la necesidad «de un período de transicion, fatal, inevitable;» y hé aquí la razon del dualismo reinante en la legislacion de obras públicas, en la cual se confunden dos principios tan opuestos como son la accion libre del individuo y la intervencion de la autoridad.

1507.—Segun el derecho nuevamente constituido que coexiste con el anterior, pueden los particulares proyectar, construir y explotar toda clase de obras públicas sin intervencion de los agentes administrativos con dos solas limitaciones, á saber:

I. Cuando hayan de ejecutarse dentro del dominio público, ya ocupando alguna parte, ó afectándole de cualquier modo.

II. Cuando los particulares no soliciten la prévia declaracion de utilidad comun, y de consiguiente no pretendan aplicar la ley de enajenacion forzosa.

En el primer caso necesitan autorizacion del Gobierno ó sus delegados, y una vez obtenida, únicamente interviene para exigir el cumplimiento de las condiciones estipuladas en la concesion.

Estas concesiones se otorgan mediante la presentacion de la memoria y planos explicativos de la obra en proyecto, de su objeto y de los beneficios que se esperan de su ejecucion. No se exige subasta: si dos ó más personas ó empresas la pretenden, se da la preferencia á la que ofrece mayores ventajas, y en igualdad de circunstancias á la que acudió primero. Son perpétuas y no constituyen monopolio. Siempre se entienden hechas sin perjuicio de

tercero y dejando á salvo los intereses particulares. Los tribunales ordinarios conocen de las cuestiones á que dieren lugar sin ingerencia de la autoridad administrativa, y sin responsabilidad para el estado.

En el segundo caso, si la obra es de tal importancia que se extienda á varias provincias, el peticionario debe depositar en cada uno de los respectivos gobiernos un ejemplar de los documentos expresados, y cada gobernador anuncia por medio del Boletin Oficial la concesion que se solicita, publicando además una lista nominal de los interesados en la expropiacion. Estos presentan sus reclamaciones á los alcaldes, que las remiten con su informe al gobernador, el cual oyendo á la Diputacion y á las personas ó corporaciones que se determinen, así como al peticionario, eleva el expediente al Gobierno para la declaracion ó no declaracion de utilidad pública.

Si la obra se contrae á una sola provincia, se siguen trámites semejantes, con la diferencia que corresponde al gobernador, de acuerdo con la Diputacion, declarar que la obra es ó no es de utilidad pública. Sin embargo los que se sientan agraviados pueden alzarse de esta providencia ante el Gobierno, á quien corresponde dictar la resolucion final en el plazo de ocho dias.

Si la obra no traspasa los confines de un municipio, compete al alcalde, de acuerdo con el Ayuntamiento, oido el dictámen del agente facultativo, hacer aquella declaracion, sin perjuicio del recurso de alzada ante el gobernador, oida la Diputacion y el ingeniero jefe de la provincia, y en último término de la apelacion al Gobierno, quedando siempre expedita la via contenciosa.

El estado no subvenciona obra alguna de esta clase, porque no se consideran subvenciones los efectos legales de la declaracion de utilidad pública.

Cuando ningun particular, empresa ó corporacion solicita la concesion de las obras afectas á los servicios públicos, el estado las costea en su totalidad ó contribuye á su construccion, atendiendo con preferencia á las subvencionadas por las provincias ó los municipios. Por último, el Gobierno declaró que á los expedientes de obras públicas en tramitacion al tiempo de publicarse esta reforma, fuesen aplicables las reglas establecidas en

el decreto, á ménos que los interesados no prefiriesen continuar sometidos á la legislacion vigente (1).

1508.—Nada más justo y conveniente que el Gobierno vaya retirando su accion al compás que avanza la iniciativa del individuo; pero nada tampoco más estéril y prematuro que confiar á la industria privada la construccion de las obras públicas en esta nacion escasa de capitales, sin hábitos de asociarse, sin cumplida experiencia del crédito y resignada por espacio de tantos siglos al «absolutismo gubernamental.»

La actividad espontánea de los particulares aplicada á las cosas de interés público, supone una plenitud de vida y una educacion industrial que no se alcanza sino en fuerza de tiempo y de trabajo. Las mejores leyes son vanas y ociosas, si hallan resistencia en las costumbres. Por eso la reforma introducida poco há en materia de obras públicas, no correspondió á las magníficas esperanzas del Gobierno que se hizo la ilusion de regenerar el mundo con sólo invocar la mágica palabra libertad, y el estado siguió construyéndolas con raras excepciones, de suerte que el sistema antiguo (si tal nombre merece) continuó siendo y es todavía la regla general.

1509.—En resolucion, fluctúa nuestro derecho constituido entre dos sistemas que se repelen por incompatibles. Opte el legislador por uno ú otro, pero desaparezca de una vez y para siempre el absurdo de coexistir ambos, aunque en su esencia y en su forma son contradictorios.

ARTÍCULO 2.º—*Obras de la provincia.*

1510.—Libertad de las corporaciones populares.

1511.—Competencia exclusiva de las Diputaciones.

1510.—El espíritu de la reforma de que hemos dado cuenta en el artículo anterior es equiparar en lo posible la provincia y el municipio á los particulares. En efecto, las provincias y los municipios fueron autorizados para emprender y ejecutar las obras públicas en la misma forma y bajo las mismas condiciones que

(1) Decreto de 14 de Noviembre de 1868, y ley de 20 de Agosto de 1873.

cualquiera persona á nombre de la industria privada. El Gobierno se abstiene de favorecer y auxiliar las obras que tomen á su cargo las corporaciones populares y respeta su libertad, reservándose tan sólo el derecho de alta inspeccion y el de exigirles la responsabilidad cuando proceda con arreglo á las leyes (1).

1511.—Por otra parte, la orgánica de la administracion provincial declara que son de la competencia exclusiva de las Diputaciones las obras públicas que interesan á la provincia, tales como caminos, canales de riego y navegacion y otras análogas; por manera que la iniciativa, la formacion de los planes de carreteras, la consignacion en los presupuestos de las partidas correspondientes, la direccion de los trabajos, el sistema de construccion, el nombramiento de los empleados, todo, en fin, es objeto de acuerdos con fuerza ejecutiva que toman las Diputaciones (2).

Hay más: pueden alterar los planes de carreteras provinciales aprobados de real órden, y deben los gobernadores ejecutar lo acordado, salvo el caso de suspension, si procede (3).

ARTÍCULO 3.°—*Obras del municipio.*

1512.—Principios que rigen en la materia.
1513.—Competencia exclusiva de los Ayuntamientos.
1514.—Apertura y alineacion de las calles.
1515.—Ensanche de las poblaciones.
1516.—Caminos vecinales.
1517.—Prestacion personal.
1518.—Objecciones.
1519.—Respuesta y conclusion.

1512.—Más abundante materia nos ofrecen las obras públicas de interés municipal. Los principios que rigen para la provincia rigen tambien para el municipio, por cuya razon excusamos repetir aquí la doctrina comun á estas dos corporaciones populares.

1513.—La ley atribuye á los Ayuntamientos la competencia exclusiva en todas las obras públicas necesarias para cumplir los servicios que tienen á su cargo. La seguridad, la instruccion, la

(1) Decreto de 14 de Noviembre de 1868, arts. 10 y sig.
(2) Ley provincial, art. 46.
(3) Orden de 12 de Julio de 1869.

beneficencia, la higiene, la comodidad, el aseo, el ornato, etc., exígen la construccion y reparacion de diversas obras, tales como la apertura y alineacion de las calles y plazas, la conservacion y mejora de las fuentes, paseos y arbolados, el empedrado y alcantarillado, el diario entretenimiento de los edificios municipales y otras semejantes.

Las de mayor importancia entre todas son las que se refieren al cuidado de la via pública en general, cuyas obras son de la competencia exclusiva del municipio, salvo el derecho de inspeccion y vigilancia del Gobierno (1).

1514.—Cuando para llevar á ejecucion los proyectos de apertura y alineacion de calles no haya necesidad de acudir á la ley de enajenacion forzosa, sea porque las obras no lo requieran, ó sea porque se allanen las dificultades mediante convenio entre el Ayuntamiento y los propietarios, no existe cuestion alguna que reclame la intervencion de la autoridad superior; mas en caso de expropiacion es preciso instruir expediente para la declaracion de utilidad pública, cuya resolucion definitiva pertenece al Gobierno (2).

1515.—El ensanche de las poblaciones se regia por una ley especial; pero esta clase de obras no se diferencia hoy de las demás que emprende el municipio á su costa y ejecuta en beneficio de sus habitantes (3).

1516.—Asimismo es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos formar el plan de los caminos vecinales, construirlos, conservarlos y repararlos (4).

El Gobierno se ha reservado el derecho de alta inspeccion, renunciando á toda accion directa y positiva (5). Las Diputaciones provinciales carecen de facultades para imponer á los Ayuntamientos la obligacion de construir ó conservar carretera alguna. Todo lo tocante á la clasificacion, rectificacion y construccion de los caminos vecinales es propio y privativo del municipio, cuya libre iniciativa debe ser respetada (6).

(1) Decreto de 14 de Noviembre de 1848, art. 13.

(2) Orden de 4 de Abril de 1869.

(3) Ley de 29 de Junio de 1864 y reglamento aprobado por real decreto de 25 de Abril de 1869.

(4) Ley municipal, arts. 67 y 68.

(5) Decreto de 14 de Noviembre de 1868, art. 13.

(6) Orden de 12 de Julio de 1869.

1517.—La ley autoriza á los Ayuntamientos para exigir una prestacion personal por via de auxilio ó medio subsidiario de ejecutar las obras públicas municipales; pero de esta materia hemos dicho lo conveniente en otro lugar (1).

1518.—Mucho se dijo y escribió contra la prestacion personal combatiéndola unos en nombre de la justicia, porque la tarea no guarda proporcion con las fuerzas del individuo, otros acusándola de discreccional ó arbitraria en cuanto no se reparte el gravámen segun las facultades del contribuyente, y otros en fin tachándola de ineficaz, pues el trabajo no se presta á ninguna exaccion determinada, á ninguna responsabilidad efectiva, á ninguna direccion oficial.

Este trabajo obligatorio no es asíduo, ni es inteligente, ni productivo en comparacion del tiempo que se pierde; de suerte que habria ventaja conocida, á juicio de los economistas, en transformar en una contribucion ordinaria la prestacion personal.

1519.—Su impopularidad nace principalmente de lo que tiene de comun con la servidumbre, ó cuando ménos con el vasallaje; y sin embargo considerando que el labrador está siempre y en todas partes escaso de dinero; que el pié del hombre, la herradura del caballo y la rueda de la carreta son lo que más contribuye á la destruccion de los caminos vecinales; y por último que la facilidad de convertir la prestacion personal en prestacion en especie borra lo odioso del servicio, parece que podemos y debemos tolerarlo.

La justicia absoluta es un imposible supuesta la imperfeccion de la naturaleza humana; y así la prudencia aconseja resignarnos á la prestacion personal á pesar de sus inconvenientes, porque no hay contribucion que no los tenga. No es poca ventaja votarla el pueblo por medio de sus elegidos, y aplicarla á la conservacion del camino de nuestra casa, de nuestro campo, de la iglesia, del mercado y de todo lo que nos rodea y abarca el horizonte del municipio.

(1) V. núm. 1363.

ARTÍCULO 4.º—*Obras mixtas.*

1520.—Obras mixtas. 1521.—Travesías de los pueblos.

1520.—Hay cierta clase de obras públicas que satisfacen á un tiempo las necesidades del estado y las de una provincia ó las de un pueblo, mezclándose y confundiéndose en ella los intereses generales y locales en mayor ó menor grado. Las obras de esta clase se ejecutan con fondos de orígen mixto, porque siendo la utilidad doble, dobles deben ser tambien los recursos.

1521.—Segun disposiciones anteriores (1) tenian los pueblos situados en las carreteras principales la obligacion de auxiliar al Gobierno en el cuidado de construirlas y conservarlas, juntamente con el gravámen de las expropiaciones precisas para su rectificacion y ensanche en la travesía respectiva y en las 325 varas de entrada y salida. Hoy esta carga, ántes tan pesada y desigual, se limita á la travesía de los pueblos cuyo vecindario pase de 8.000 almas (2), en la forma siguiente:

I. El Gobierno, prévia instruccion de expediente, determina las calles ó arrabales sujetos á la servidumbre de travesía, designa los puntos extremos y la longitud de la misma, la anchura de la via ó firme de la carretera, y las alineaciones y rasantes á que deberán á lo sucesivo sujetarse todos los edificios ó cercas que se construyan de nuevo ó se reedifiquen dentro de los límites de la travesía.

II. Para toda construccion ó reparacion debe contribuir el pueblo de igual modo que para los gastos de conservacion permanente con lo que permitan sus recursos, quedando el resto á cargo del estado.

III. El Gobierno determina el tiempo y la forma de dichos gastos por los pueblos, fijando las cuotas respectivas que se incluyen en el presupuesto de los obligatorios; mas los pueblos son árbitros de sustituir á este gravámen una prestacion personal de sus vecinos y propietarios de valor equivalente.

(1) Ley 6, tít. XXXV, lib. VII, Nov. Recop., órden de la Regencia de 5 de Marzo de 1841 y otras.

(2) Ley de 22 de Julio de 1857, art. 19.

IV. Puede asimismo el Gobierno exceptuar de dicha obligacion á los pueblos cuyos recursos no alcancen á cubrir su importe ó la parte que les corresponda (1).

CAPÍTULO VIII.

De los caminos de hierro.

Artículo 1.º—*Resúmen histórico de su legislacion.*

1522.—Importancia de los caminos de hierro.
1523.—¿Son causa ó efecto de la prosperidad?
1524.—Historia.
1525.—Tentativas hechas en España.
1526.—Concesiones particulares.
1527.—Auxilios del estado.
1528.—Concesiones provisionales.
1529.—Subvenciones.
1530.—Combinacion del interés público con el privado.
1531.—Efectos de esta legislacion.

1522.—Todas las vias públicas interesan sobremanera al estado como un medio de proveer á la defensa del territorio, de velar por el órden y la seguridad de los pueblos y de procurar la abundancia de las cosas necesarias á la vida y aun las útiles á nuestra comodidad y regalo. Mas si todas las vias de comunicacion facilitan el remedio de estas necesidades, no satisfacen los deseos de la administracion en igual grado. Los caminos ordinarios son el primer paso del Gobierno para lograr los bienes de un sistema perfecto de comunicaciones: los rios y los canales se aprecian por la mayor economía de los transportes, y así convienen al comercio de los frutos de la tierra y de las primeras materias de las artes que representan poco valor en mucho volúmen; y los caminos de hierro significan la velocidad, por cuya razon aventajan á todas para el movimiento de las personas y el tráfico de los productos de la industria y de aquellas mercaderías que conviene transportar con celeridad.

Son los caminos de hierro signo de la civilizacion moderna; y así asentamos como regla general que en los pueblos más cultos abundan estos medios de comunicacion, y en los ménos cultos escasean ó faltan del todo. El vapor va con el siglo; y en donde

(1) Ley de 11 de Abril, y reglamento de 14 de Julio de 1849.

quiera que el silbido de las locomotoras no despierta al hombre, bien puede asegurarse que duerme el sueño de la ignorancia y la pereza.

Los caminos de hierro promueven la circulacion rápida de todos los géneros y frutos. Los pueblos se abastecen de carnes vivas y frescas, de legumbres y toda clase de comestibles. Las mercaderías de fácil despacho y hasta los artículos de lujo llegan con regularidad y prontitud, y el comercio saca partido de la frecuente renovacion de sus capitales sin agravio ni molestia de los consumidores.

1523.—Mueven ciertos escritores la controversia de si los caminos de hierro son causa ó efecto de la prosperidad pública, porque afirman los unos que fecundan con su poderosa actividad todos los ramos de industria, levantan ciudades y pueblan los campos, en tanto que otros los consideran síntomas de una riqueza que rebosa, y el medio eficaz de satisfacer las necesidades de una circulacion superabundante y en contínuo progreso. Por nuestra parte no vacilamos en sustentar la doctrina que los caminos de hierro son ya causa, ya efecto de la prosperidad de las naciones: causa cuando el Gobierno se propone construirlos con miras de fomento; y efecto cuando la agricultura, las artes ó el comercio los solicitan, porque las vias ordinarias de comunicacion no bastan á la multitud y rapidez de los cambios. En Francia, y sobre todo en los Estados-Unidos, los caminos de hierro empezaron como causa de la prosperidad pública; en Inglaterra, más dotada de vida y movimiento, son el efecto de su grandeza.

Cuando los caminos de hierro aparecen como causa, son al principio una mala especulacion, porque los medios de transporte exceden á las necesidades del comercio, y sólo deben construirse abrigando legítimas esperanzas de que á su impulso se abrirán nuevas y copiosas fuentes de riqueza. Cuando proceden como efecto, hay beneficios de presente que convidan al empleo de capitales con la seguridad de una pronta y pingüe recompensa. En el primer caso se siembra para recoger más tarde el fruto: en el segundo, el fin de la obra es el principio de la cosecha.

Pascal dijo: «los canales son caminos que andan;» y si hoy viviera, añadiria que los de hierro son caminos que vuelan. En un siglo en que pasa por proverbio aquella máxima inglesa «es tiempo es dinero», acortar las distancias y abreviar los plazo

representa una economía en la circulacion de todos los bienes de la industria que precipita el flujo y reflujo de la produccion y el consumo.

1524.—Sosegada la Europa conmovida con las guerras de la República francesa y del Imperio en 1815, empezó á gustar los beneficios de la paz general. Entónces vinieron con otros frutos de las artes los caminos de hierro, primero en Inglaterra, despues en Francia aunque muy despacio, y más tarde, pero tambien más aprisa, en Bélgica, Prusia y Alemania.

Mezclóse el espíritu de especulacion en estas empresas, y fué muy frecuente en la nacion vecina abandonarlas á la iniciativa particular sin auxilio del Gobierno, aunque no sin sacrificio, pues eran perpétuas las concesiones.

Faltóles la confianza del público, y las acciones de los caminos de hierro cayeron en descrédito. La necesidad obligó á discurrir los medios conducentes á la realizacion de los justos deseos de Francia, y se movió la cuestion, ó por mejor decir, la polémica ardiente acerca de si los caminos de hierro debian ser construidos por el Gobierno á costa del tesoro, ó si era preferible el sistema de encomendarlos al interés privado.

Los defensores de esta segunda opinion alegaban el ejemplo de Inglaterra, sin considerar que allí el territorio es mucho ménos extenso que en Francia, que la propiedad está ménos dividida, que sobraban capitales y existian hábitos regulares de asociacion.

Miéntras en Francia se discutia, en los principales estados de Europa libres ó no libres, se trabajaba con ardor, y tendia cada uno su red de caminos de hierro. El Gobierno francés debia sacudir su pereza, é imaginó alentar con su proteccion la industria privada, luégo ejecutar por sí mismo las principales líneas ó cederlas á compañías que las ejecutasen con su concurso y bajo su direccion, y por último autorizar la construccion de las líneas secundarias con el concurso de las provincias y los pueblos inmediatamente interesados dentro del límite de sus recursos.

1525.—Grandes desventuras afligieron á España en nuestros dias, despedazada por guerras civiles y discordias intestinas sin tregua ni descanso; y así no es maravilla que disfrute con escasez de los beneficios de un buen sistema de comunicaciones, porque los pueblos, como los hombres, ántes piensan en conservar la vida que en mejorar de estado y fortuna. Calmadas algun tanto

las pasiones, volvimos los ojos á toda mejora, y el ejemplo de otras naciones más dichosas dió impulso á la construccion de los caminos de hierro. La falta de experiencia en esta clase de negocios fué la raiz de no pocos extravíos; de donde nace que no exista la conveniente proporcion entre los esfuerzos y los resultados.

1526.—Primero se pensó en otorgar concesiones á particulares que construyesen los caminos de hierro por su cuenta y riesgo, sin que el estado tuviese otra intervencion que la necesaria para señalar las condiciones generales y las tarifas: sistema vicioso para un pueblo que carecia de capitales, de comercio activo, de instituciones de crédito, de hábitos de asociacion y de todos cuantos elementos concurren á solicitar y construir los caminos de hierro.

1527.—Reconocida la ineficacia de estos medios, hubo de asentar el Gobierno el principio que los caminos de hierro fuesen ejecutados por empresas concesionarias con los auxilios del estado. Pidiéronse planos, memorias y presupuestos, estableciéronse condiciones generales y particulares, se fijaron tarifas, se exigieron garantías, y en fin se dictaron otras providencias encaminadas á concertar el interés público con el privado, y á lograr que las concesiones fuesen objeto de una especulacion verdadera y lucrativa, desterrando el abuso de los ágios que sólo producen ganancias aleatorias y desacreditan con sus engaños las empresas más dignas de estimacion y aplauso.

1528.—El ágio, sin embargo, tan temido por la funesta experiencia de su desenfreno con ocasion de las sociedades anónimas, entró en los caminos de hierro por la puerta de las concesiones provisionales que el Gobierno habia con imprudencia dejado abierta á los especuladores de mala fé, y por la cual se precipitaron en tropel en busca de primas. Multiplicáronse los proyectos imaginarios, pidiéronse y se obtuvieron infinitas concesiones, porque no habia responsabilidad para los concesionarios, y caducaron casi todas en breve tiempo, como empresas al fin levantadas con siniestra voluntad y de flacos fundamentos.

1529.—Imaginóse despues poner coto á esta especulacion licenciosa regularizando la intervencion del estado en la construccion de los caminos de hierro, y garantizando, por via de subvencion, un interés mínimo á las empresas que no podia pasar

del 6 por 100 en todo, aplicando los 5 al rédito, y el 1 restante á la amortizacion del capital invertido en la obra (1). Este sistema empezó á modo de ensayo, otorgando á varias empresas la subvencion referida, ántes de convertirse en regla general y permanente. La ley consagra el principio que el estado debe auxiliar á las empresas particulares en la construccion de los caminos de hierro, y fija de una manera uniforme el límite de sus auxilios.

1530.—Nada prueba mejor que el Gobierno andaba á tientas buscando una solucion satisfactoria á la gravísima cuestion de los caminos de hierro, que la contínua mudanza de nuestras leyes. Apénas se habian visto, cuanto más palpado, los efectos del sistema anterior, y ya se abandonaba por correr en pos de otro sistema. Dejar al interés particular la construccion de las líneas que puede ejecutar con sus recursos; acometer el estado las empresas superiores á las fuerzas individuales, y combinar la accion pública y privada allí en donde la combinacion de ambos elementos fuese posible, tal era el pensamiento del Gobierno al presentar un nuevo proyecto de ley á las Córtes de 1851. Completaban el sistema la garantía del interés mínimo del 6 por 100 y uno más de amortizacion y la creacion de acciones de ferro-carriles, la censura de las concesiones provisionales, la garantía de los productos de los caminos y de la suscripcion voluntaria de las provincias para responder al pago de los intereses y amortizacion de las acciones, y la licitacion pública al otorgar las concesiones definitivas (2).

1531.—Ni la fidelidad del Gobierno á las reglas establecidas por la prudencia al hacer las concesiones, ni el más recto criterio al celebrar varios contratos recomendaron esta legislacion provisional, ántes fueron causa de meditar graves reformas que, atajadas por las vicisitudes de la política, no llegaron á sazon hasta la promulgacion de la ley general hoy vigente (3).

ARTÍCULO 2.º—*Clasificacion y estudios de los caminos de hierro.*

1532.—Clasificacion de los caminos de hierro.

1533.—Autoridad á quien pertenece clasificarlos.

(1) Ley provisional de 20 de Febrero de 1851.
(2) Real decreto de 19 de Diciembre de 1851.
(3) Ley de 3 de Junio de 1855.

1534.—Estudios.
1535.—Deberes del Gobierno en cuanto á la construccion de estos caminos.
1536.—Efectos de la clasificacion.

1532.—Dos clases hay de caminos de hierro en España, á saber, líneas de servicio general y líneas de servicio particular.

Entre las líneas de servicio general, llámanse de primer órden aquellas que partiendo de Madrid terminan en las costas ó fronteras del reino, y las que se construyen para conducir los carbones minerales desde los criaderos de grande importancia á los puertos de mar, á las vias de comunicacion fluvial, á las líneas generales de primer órden, á los grandes é importantes centros de poblacion y á las comarcas industriales (1): las restantes son de segundo órden, ménos principales y no tan favorecidas. Todas se reputan obras de utilidad pública.

1533.—Pertenece al Gobierno clasificar los caminos de hierro, es decir, verificar los hechos que son el fundamento de su clasificacion; y para ello debe mandar que se completen los estudios empezados en punto á las líneas generales de primer órden, que se practiquen otros nuevos, y se formen los planos y presupuestos necesarios para proceder á su construccion.

1534.—Queda al arbitrio del Gobierno autorizar á los particulares y compañías para que verifiquen los estudios necesarios á obtener la concesion de una línea, sin que esta autorizacion confiera ningun derecho contra el estado, ni limite en manera alguna la facultad de otorgar la misma autorizacion á otras personas ó sociedades (2).

1535.—Resulta del texto de la ley que es obligatorio para el Gobierno promover la construccion de las líneas de servicio general de primer órden, y potestativo solamente procurar la de líneas de segundo órden y favorecer los proyectos de servicio particular. El grado respectivo de importancia de estas obras públicas, la necesidad de acomodar los gastos á la extension de los recursos, y el desarrollo progresivo de nuestro sistema general de comunicaciones inducen á establecer reglas de equidad y conveniencia que pongan coto al deseo inmoderado de poseer caminos de hierro, y á la pasion mezquina de posponer el bien

(1) Leyes de 3 de Junio de 1855 y 20 de Julio de 1862.
(2) Ley de 3 de Junio de 1855, arts. 1, 2 y 3, 43 y sig.

comun á los intereses de una provincia ó pueblo: vicio funesto que trocaria la grandeza de los caminos de hierro en la humildad de un camino vecinal, limitando los extensos beneficios de tan costosas vias á la satisfaccion del amor propio ó la comodidad y provecho de ciertas poblaciones.

1536.—Así como pertenece al Gobierno clasificar los caminos de hierro, así tambien enmienda ó corrige la clasificacion sin agravio de tercero, y sin que por tanto haya lugar á queja ni reclamacion fundada en derecho. Esta clasificacion es un acto del poder discreccional que nunca debe ser impugnado por la via contenciosa, porque los reglamentos de la administracion pública miran á todos los habitantes, y nadie está autorizado para llamarse parte y poner en tela de juicio las providencias de utilidad general.

Artículo 3.º—*Construccion de los caminos de hierro.*

1537.—Sistemas de ejecucion.
1538.—Industria privada.
1539.—Observaciones.
1540.—Ejecucion por cuenta del estado.
1541.—Construccion por el Gobierno.
1542.—Concesion provisional.
1543.—Sus efectos.
1544.—Subasta.
1545.—Concesion definitiva.
1546.—Obligaciones del concesionario.
1547.—Las concesiones no son perpétuas.
1548.—Caducidad.
1549.—Condiciones resolutorias del contrato.
1550.—Declaracion de la caducidad.
1551.—Sus efectos.
1552.—Garantías del concesionario.
1553.—Reglas especiales para las obras de los caminos de hierro.
1554.—Servidumbres que interceptan.
1555.—Obras de ampliacion y mejora.

1537.—Dos modos hay muy diferentes de construir los caminos de hierro, por la industria privada y por el Gobierno.

1538.—Segun las bases generales para la nueva legislacion de obras públicas, pueden los particulares proyectar, construir y explotar un camino de hierro sin intervencion de la autoridad, con tal que no soliciten la prévia declaracion de utilidad comun, ni menoscaben el dominio público en los terrenos, corrientes de

agua, vias de comunicacion y demás cosas que lo constituyen (1).

El empresario queda dueño de fijar las tarifas, peajes, derechos y en general los precios que juzgue convenientes por el uso del camino. Las cuestiones que se promuevan con motivo de perjuicios particulares que irroguen la construccion ó explotacion de la via, se ventilan ante los tribunales ordinarios con exclusion de las autoridades administrativas, las cuales son ajenas á la empresa, y por tanto declinan toda responsabilidad.

La administracion no puede mezclarse en el sistema de construccion que adopte el empresario, ni en determinar las dimensiones de la obra, ni en examinar los materiales que se empléen, ni en la parte técnica, ni en los medios de explotacion, limitándose á defender los derechos y proteger los intereses del estado (2).

1539.—Así pues, dentro de este sistema, construir y explotar un camino de hierro es un negocio particular y libre, bien que en nuestra opinion todavía deben los empresarios observar las reglas de policía aplicables á un servicio tan ocasionado á siniestros y peligros. Por más que el Gobierno se esfuerce á respetar la libertad de la industria, no puede llevar el respeto al extremo de mostrarse indiferente á la seguridad pública.

Pocos caminos de hierro, si alguno, se construirán en España por particulares sin auxilio del estado. Tal vez no faltará quien los emprenda á su costa con la reserva de solicitar una crecida subvencion despues de empezada la obra; abuso torpe y escandaloso, y negocio que convida con pingüe y segura ganancia, pues por lo ménos se logra eludir los efectos de la subasta.

1540.—Es el segundo modo de construir los caminos de hierro la ejecucion de la obra por el estado, sea directa, cuando la administracion la toma á su cargo, sea indirectamente, si un particular ó compañía se subroga al Gobierno mediante una concesion ó cesion de sus derechos.

En ambos casos se requiere autorizacion legislativa, porque ni el Gobierno puede aplicar á los caminos de hierro los fondos del estado, de las provincias ó de los pueblos sino en virtud de una ley, ni tampoco tiene facultad para otorgar la concesion de una línea de servicio general ó particular, á ménos de estar autorizado por las Córtes.

(1) Real órden circular de 23 de Mayo de 1872.
(2) Decreto de 14 de Noviembre de 1868. V. núms. 1505 y sig.

Tanta suspicacia de parte del legislador se disculpa con la memoria de los abusos pasados; por lo demás, siendo la concesion un contrato ajustado entre el Gobierno y un particular para la ejecucion de cierta obra pública, pertenece en buena doctrina al oficio de la administracion. La ley debe fijar las reglas generales de la concesion, y el Gobierno aplicarlas segun su letra y espíritu, porque mandar es propio de la ley, como ejecutar propio del Gobierno en todo régimen constitucional.

1541.—Cuando el Gobierno considera útil y oportuno construir un camino de hierro con fondos del estado, de las provincias ó de los pueblos, debe presentar á las Córtes, con el proyecto de ley de autorizacion, los documentos siguientes:

I. La memoria descriptiva del proyecto.

II. El plano general y el perfil longitudinal y los transversales.

III. El presupuesto de construccion y el anual de conservacion y reparacion de la línea.

IV. El presupuesto del material de explotacion y el anual de su conservacion y reparacion.

V. La tarifa de los precios máximos que deban exigirse por peaje y transporte.

VI. Una informacion en que se oiga á las Diputaciones de las provincias interesadas en la construccion, y á las corporaciones y personas que á juicio del Gobierno puedan ilustrar la materia, para persuadirse y convencerse de la utilidad del proyecto. Exceptúanse de esta informacion de utilidad las líneas clasificadas de primer órden en la ley vigente.

1542.—Cuando los particulares solicitan la concesion, deben dirigirse al Gobierno acompañando á la solicitud todos los documentos anteriores, excepto la informacion de utilidad que practica la administracion por sí misma, acreditando además haber depositado en garantía de las proposiciones que los particulares hicieren ó admitieren en el curso del expediente, el 1 por 100 del importe total de las obras y material de explotacion de la línea conforme á los presupuestos.

Admitido el proyecto y aceptadas por ambas partes las condiciones de la concesion, el Gobierno acude á las Córtes con los documentos expresados, y solicita la autorizacion legislativa necesaria para otorgar la línea á la persona ó empresa constructora.

1543.—Esta concesion no es sin embargo definitiva, porque la adjudicacion de los caminos de hierro, como la de todas las obras públicas, debe hacerse mediante subasta y adjudicacion del remate al mejor postor.

1544.—Varias son las circunstancias particulares que han de concurrir en las subastas para que sean habidas por legales, á saber:

I. Que los licitadores acrediten el depósito del 1 por 100 del valor total de la línea segun el presupuesto aprobado, como garantía de sus proposiciones.

II. Que el tipo de la licitacion sea el máximo del subsidio ó interés que haya de dar el Gobierno á la empresa constructora.

III. Que se otorgue un plazo de tres meses para verificar la subasta y se adjudique el remate al mejor postor.

IV. Que el rematante abone á quien corresponda el importe de los estudios del proyecto que hubieren servido para la concesion, cuya cantidad deberá fijarse ántes de abrir la subasta (1).

1545.—La concesion definitiva es la sustitucion de una persona ó compañía al estado para ejercitar en su nombre los derechos ó desempeñar los deberes que le corresponden en cuanto á la construccion y beneficio de los caminos de hierro; así es que el concesionario representa al Gobierno en todas las relaciones de las obras públicas con la propiedad particular.

1546.—Nacen de aquí obligaciones recíprocas entre la administracion y la empresa constructora, por cuyo motivo no se expiden los títulos de concesion de las líneas de servicio general, miéntras el concesionario no acredite haber depositado en garantía el 5 por 100 del valor de las obras proyectadas, si hubiese subvencion, y si no la hubiese el 3 por 100.

Debe el concesionario cumplir con este requisito legal dentro de quince dias contados desde la adjudicacion, so pena de quedar sin efecto y de perder la fianza prestada, volviendo á subastarse la línea por término de cuarenta dias.

Las empresas concesionarias pueden disponer de las sumas constituidas en depósito, conforme vayan acreditando la ejecucion de las obras suficientes á cubrir su importe, quedando hipotecadas al cumplimiento del contrato. Es una transformacion

(1) Ley de 3 de Junio, arts. 4 al 11.

de la garantía, que sin disminuir la responsabilidad del concesionario, le permite aplicar sus fondos muertos á vivificar la empresa objeto de la concesion.

1547.—Los caminos de hierro, como todas las vias de comunicacion de uso general, son del dominio público; por manera que repugnan á su naturaleza las enajenaciones perpétuas. Así pues, las concesiones de esta clase tienen un límite señalado, no pudiendo su duracion exceder de noventa y nueve años, al cabo de los cuales (ó de ménos, si por ménos tiempo se hubiese otorgado la concesion) expiran los derechos particulares y entra el estado en la posesion de la línea concedida con todas sus dependencias. De donde se colige que las concesiones no son título legítimo de propiedad, sino el orígen de un usufructo temporal y sujeto á las condiciones de antemano establecidas en virtud del contrato asentado entre la administracion y la persona ó compañía adjudicataria.

1548.—Caducan las concesiones:

I. Por no haber dado principio á las obras, ó por no tenerlas concluidas en todo ó en parte dentro de los plazos señalados, salvos los casos de fuerza mayor. El Gobierno, sin embargo, usando de prudencia, puede prorogar el término mediando justa causa, y sólo por el tiempo necesario.

II. Por la interrupcion total ó parcial del servicio público por culpa de la empresa, si carece de recursos para continuar la explotacion.

1549.—La ejecucion de las obras en un tiempo determinado y el uso contínuo de la via son condiciones resolutorias. Faltando á ellas el concesionario desata la obligacion convenida, y el Gobierno provée al bien comun.

1550.—Pertenece al Gobierno declarar la caducidad de las concesiones, cuya providencia puede ser impuguada por la via contencioso-administrativa dentro de los dos meses siguientes á la notificacion que se hiciere al concesionario. Si no intentase ningun recurso legal en tiempo hábil, se tiene por consentida la resolucion del Gobierno y causa estado.

1551.—Los efectos de la caducidad son:

I. Quedar á beneficio del estado la garantía exigida al concesionario.

II. Sacar á pública subasta la concesion anulada. El tipo para

esta nueva subasta es el importe, segun tasacion, de los terrenos comprados, de las obras ejecutadas y de los materiales de construccion y de explotacion existentes con rebaja de los auxilios ó subvenciones otorgadas al concesionario y entregadas al mismo en terrenos, obras, metálico ú otra clase de valores.

Cuando no se presente postor, se abre nueva licitacion por término de dos meses y bajo el tipo de las dos terceras partes de la tasacion; y si aun así no se remata, se anuncia la tercera y última subasta por término de un mes y por la mitad de dicha tasacion.

Adjudicada la línea se deduce del precio del remate el importe de la garantía que el concesionario hubiese sacado del depósito para invertirla en las obras, y el de los gastos de tasacion y subasta, entregándose el resto al concesionario en quiebra ó á sus legítimos representantes.

1552.—El nuevo concesionario deposita como garantía de la subasta el 5 por 100 del valor de las obras que falten hasta completar el presupuesto total, y en lo demás se siguen los trámites relativos á las primeras concesiones (1).

1553.—La construccion de los caminos de hierro se ajusta á las reglas establecidas para toda clase de obras públicas, es decir, á las condiciones generales y á las particulares de cada concesion. Además hay algunas que en razon de su especialidad merecen tomarse en cuenta.

1554.—I. Es facultad discreccional de los gobernadores de provincia, oyendo á los Ayuntamientos, y á los particulares interesados, aprobar ó no aprobar los medios que los ingenieros proponen para salvar las servidumbres, veredas, senderos y corrientes de agua que intercepta un ferro-carril, advirtiendo que contra estas decisiones no há lugar al recurso por la via contenciosa; pero sí procede el recurso cuando los interesados no se conformen con la tasacion de los daños y perjuicios que con tal motivo se irroguen á su propiedad (2).

1555.—II. Las empresas concesionarias de ferro-carriles en explotacion pueden ejecutar y llevar á cabo sin necesidad de autorizacion prévia, las obras de ampliacion y mejora que juzguen convenientes, siempre que no padezcan la seguridad del tránsito

(1) Ley de 3 de Junio, arts. 13-15 y 21-29.
(2) Real decreto de 14 de Junio de 1851 y real órden de 30 de Diciembre de 1867.

ni el buen órden de la explotacion. Sin embargo quedan obligadas á dar el conocimiento oportuno al ingeniero jefe de la division, quien puede prohibir que se dé principio á las proyectadas, si considera que ofrecen alguna dificultad ó peligro. En todo caso las empresas son responsables del uso que hagan de su libre iniciativa, y es de advertir que estas obras no las dispensan de ejecutar en su dia las que falten con arreglo á las condiciones estipuladas al tiempo de hacer la concesion (1).

ARTÍCULO 4.º—*Privilegios y exenciones generales de las empresas concesionarias.*

1556.—Privilegios y exenciones del concesionario.
1557.—Razones en que se fundan.
1558.—Inconvenientes del sistema de concesiones.
1559.—Razones que lo justifican.
1560.—Subvenciones.
1561.—Formas de la subvencion.
1562.—Comparacion de los varios sistemas adoptados por nuestras leyes.
1563.—Anticipos de subvencion.
1564.—Emision de obligaciones.

1556.—Siendo el efecto de toda concesion de obras públicas subrogarse las empresas en lugar del Gobierno, deben gozar de ciertos privilegios y exenciones que, facilitando la construccion de estas vias de peaje y transporte, cedan en utilidad del estado.

Otorga la ley á los particulares ó compañías constructoras de caminos de hierro con miras de proteccion y fomento:

I. Los terrenos de dominio público que hayan de ocupar la via y sus dependencias.

Entiéndese por terrenos ó bienes de dominio público en este caso, aquéllos que están destinados por la naturaleza misma ó por el uso á la utilidad de todos los hombres, y cuya propiedad á nadie pertenece. Así pues no se comprenden los bienes del estado, ni los propios y comunes de los pueblos (2).

II. El beneficio de vecindad para el aprovechamiento de leñas, pastos y demás disfrutes comunes á los pueblos cuyos términos abrace la línea, en favor de los dependientes y trabajadores de las empresas y de los ganados de transporte empleados en los trabajos.

(1) Órden de 15 de Febrero de 1869.
(2) Reales órdenes de 25 de Abril de 1860 y 31 de Diciembre de 1862.

III. La facultad de abrir canteras, recoger piedra suelta, construir hornos de cal, yeso y ladrillo, depositar materiales y establecer talleres para elaborarlos en los terrenos contiguos.

Si dichos terrenos son públicos deben las empresas dar aviso prévio á la autoridad local; si de propiedad particular, deben hacerlo saber al dueño ó su representante por medio del alcalde del territorio y obligarse formalmente á la indemnizacion de daños y perjuicios.

IV. La facultad exclusiva de percibir miéntras dure la concesion y con arreglo á las tarifas aprobadas, los derechos de peaje y de transporte, sin perjuicio de los que puedan corresponder á otras empresas.

V. El abono durante la construccion y diez años despues, del equivalente de los derechos señalados en los aranceles de aduanas, faros, portazgos y barcajes que deban satisfacer las primeras materias, efectos elaborados, instrumentos, útiles, máquinas, carruajes, maderas, cok y todo lo que constituye el material fijo y móvil que se importe del extranjero con aplicacion exclusiva á la construccion y explotacion del camino.

VI. La exencion de los derechos que devenguen las traslaciones de dominio verificadas en virtud de la ley de enajenacion forzosa.

VII. Los capitales extranjeros empleados en la construccion de los caminos de hierro ó en los empréstitos levantados con este objeto, se hallan además bajo la salvaguardia del estado, y quedan exentos de represalias, confiscaciones ó embargos por causa de guerra (1).

1557.—Todos son favores en verdad bien merecidos, pues si muchos beneficios reportan los pueblos de la construccion de los caminos de hierro, muchos deben ser los medios de convidar y atraer los capitales hácia unas empresas tan grandes y costosas. Acuden los particulares en auxilio del Gobierno, y toman á su riesgo y ventura el desempeño de un servicio público. El secreto de la administracion consiste en concertar los intereses del estado y de las empresas de tal modo, que mirando cada uno á su provecho, haya ganancia para todos.

La administracion adquiere á leve costa un camino de hierro

(1) Ley cit., arts. 19 y 20.

que tal vez no podria construir con sus propios recursos en tan breve plazo, aumenta los medios de ejercer su autoridad, mejora la condicion de los pueblos y abre un extenso horizonte á toda prosperidad. Los particulares hallan empleo fácil y lucrativo á sus capitales, promueven el desarrollo de la agricultura, de las artes y del comercio, excitan el espíritu de asociacion y dan impulso al crédito, robusta palanca de la industria moderna.

1558.—Mas como todas las leyes humanas llevan en su imperfeccion grabado el sello de nuestra flaca naturaleza, es llano que el sistema de las concesiones debe adolecer de vicios y defectos que moderan el deseo de extendernos en su alabanza.

Verdaderamente mejor parece que el estado construya por su cuenta á lo ménos las líneas de servicio general de primer órden, porque mediando un interés político, militar ó comercial de importancia, conviene que la administracion del camino no salga de las manos del Gobierno. Por otra parte, constituir un monopolio en favor de la empresa concesionaria es debilitar en extremo los beneficios del transporte con tarifas onerosas á la circulacion de la riqueza, porque las compañías necesitan aumentar sus ganancias hasta el punto de amortizar el capital, percibir los réditos, conservar la via y satisfacer los gastos de la administracion. El Gobierno da por bien invertidos los fondos, no piensa en recobrarlos, ni solicita intereses: sus ganancias se limitan á cubrir los gastos ordinarios de entretenimiento y explotacion; y de consiguiente son las tarifas más suaves y perciben los pueblos todos los frutos del camino de hierro en la facilidad, la brevedad y la economía de los transportes.

Si la explotacion de la línea queda reservada á la empresa constructora por un número de años convenido, no puede el Gobierno moderar las tarifas cuando las necesidades de la industria ó del comercio lo reclaman; ni uniformar las nacionales con las extranjeras cuando son éstas más leves; ni tampoco mejorar el sistema de locomocion aplicando los inventos sucesivos, ni debe en suma esperarse nada que no participe de la viciosa naturaleza de un monopolio.

1559.—A pesar de todo, cuando el Gobierno carece de recursos para construir una linea de primer órden, con razon acude á los particulares y los inclina á tomar de su cuenta y riesgo la ejecucion de un camino de hierro, ofreciéndoles en seguridad del

rescate del capital y cobro de los intereses el producto del peaje y transporte de la via, cuya administracion retienen bajo la vigilancia del Gobierno que no permite el abuso de este derecho, sino que se limita á proteger su ejercicio con arreglo á las cláusulas de la concesion.

1560.—Sucede con frecuencia que las empresas no acometen la construccion de un camino de hierro sin los auxilios del Gobierno, y segun la manera y tiempo de prestarlos, así es diversa la forma de las subvenciones.

1561.—Puede la subvencion consistir conforme á nuestras leyes:

I. En ejecutar obras determinadas.

II. En satisfacer á las empresas en períodos señalados una parte del capital invertido.

III. En asegurar un mínimo de interés ó un interés fijo por dicho capital, segun se determina en cada concesion (1).

La facultad de otorgar subvenciones á las empresas constructoras es alternativa, pues hay libre opcion entre los medios indicados segun convenga á los intereses comunes y particulares que concurren á la ejecucion del camino de hierro. Ayudan á soportar esta carga del estado las provincias y los pueblos interesados inmediatamente en la construccion de la línea, en la proporcion y forma que determina la ley para cada caso.

1562.—Considerando los tres sistemas en términos generales, hallamos en cada uno ventajas é inconvenientes dignos de tomarse en cuenta. La construccion parcial de la línea obliga al Gobierno de una manera absoluta, carece de unidad de pensamiento y accion, transmite á la empresa el uso y aprovechamiento de una obra pública que se ejecuta con fondos del estado é induce á sospechar que los cuidados de conservacion y reparacion de la via no serán tan exquisitos en uno como en otro punto; pero facilita la construccion allanando los obstáculos poderosos que no se determina á vencer la persona ó compañía concesionaria.

La subvencion en metálico ú otra clase de valores pone límites ciertos á la responsabilidad del Gobierno, auxilia á las empresas de un modo positivo, excusa la cuenta y razon de los pro-

(1) Ley cit., art. 8.

ductos de peaje y transporte; pero grava al estado con una deuda perpétua que no halla justa compensacion en la facilidad y economía del servicio, porque no pueden variarse las tarifas en perjuicio de tercero.

La garantía de un interés fijo impone al Gobierno una obligacion condicional que crece ó mengua en razon inversa de los productos de la explotacion, requiere una intervencion minuciosa en la contabilidad de la empresa, se halla expuesta á fraudes y engaños, y prolonga la responsabilidad tanto como la concesion misma; pero en cambio halaga á los capitalistas con el cebo de una ganancia segura, y cede en beneficio del Gobierno la prosperidad de la línea, eximiéndole de todo gasto cuando rinde lo necesario á cubrir el interés mínimo estipulado en el contrato de concesion.

El prudente arbitrio del Gobierno, más que la observancia de reglas inflexibles é incompletas, determinará los casos en que conviene al estado preferir uno ú otro sistema.

1563.—Cuando el Gobierno opta por la subvencion en metálico ú otra clase de valores, haciendo uso de autorizacion legislativa, puede anticipar á las empresas de ferro-carriles una parte de ella dentro de los límites siguientes:

I. Que esta gracia se otorgue en circunstancias extraordinarias y debidamente justificadas:

II. Que no exceda de las dos terceras partes de la subvencion proporcional al importe de las certificaciones de las obras ejecutadas y del material fijo y móvil acopiado en los depósitos de la misma línea.

III. Si las anticipaciones se hacen en obligaciones de ferro-carriles, se fija su cambio regulador por el cambio medio á que se hubieren cotizado en la bolsa de Madrid en el trimestre anterior, contado desde el dia en que se acuerde la anticipacion; y si en este período no se hubiesen cotizado, por el del trimestre inmediato en que haya habido cotizacion.

IV. Que se acuerde en Consejo de ministros á propuesta del de Fomento, prévia la instruccion del expediente respectivo en cada caso, y oida la Junta consultiva de Caminos, Canales y Puertos.

V. Que se otorgue por real decreto publicado en la Gaceta.

VI. Y por último, que el Gobierno dé cuenta á las Córtes to-

dos los años de las anticipaciones hechas durante el anterior, y del estado en que se halle el reintegro de las concedidas (1).

1564.—Gozan además las empresas constructoras de caminos de hierro del beneficio de emitir obligaciones, como todas las concesionarias de obras públicas (2).

ARTÍCULO 5.º—*Explotacion de los caminos de hierro.*

1565.—Servicio de los caminos de hierro.
1566.—Tarifas.
1567.—Revision de las tarifas.
1568.—Obligaciones de las empresas concesionarias.
1569.—Interrupcion del servicio.
1570.—Otras empresas de transporte.

1565.—El servicio de los caminos de hierro construidos por el estado ó por empresas concesionarias importa de tal suerte al público, que debe ordenarse usando el Gobierno de su autoridad, ó fijando reglas convencionales para el aprovechamiento de la via en peajes y transportes. Así es como los pliegos de condiciones deben comprender los servicios gratuitos que hayan de prestar las empresas en beneficio del estado, y las tarifas de los precios convenidos en cada línea por la conduccion de personas y mercaderías.

1566.—Las tarifas no son invariables ni perpétuas. Las empresas pueden en cualquier tiempo reducir los precios de peaje y transporte, y celebrar los contratos que hallen convenientes con ciertas limitaciones, á saber:

I. Que la reduccion sea general, y no un beneficio particular otorgado á personas ó compañías determinadas.

II. Que sea proporcional en los precios de peaje y transporte.

III. Que se anuncie al público con la anticipacion cuando ménos de quince dias.

IV. Que por medio de la inspeccion administrativa y mercantil den conocimiento de la alteracion al Gobierno y á los respectivos gobernadores de provincia (3).

1567.—Pasados los cinco primeros años de la explotacion, y

(1) Ley de 1.º de Marzo de 1861.
(2) Ley de 29 de Enero de 1862.
(3) Orden de 3 de Diciembre de 1868.

despues de cinco en cinco, se procede á la revision de las tarifas de acuerdo el Gobierno con la empresa. Si el Gobierno considera que pueden bajarse los precios y la empresa no se allana á la reduccion propuesta, puede llevarse á efecto en virtud de una ley, garantizando al concesionario los productos totales del último plazo, y además el aumento progresivo que haya tenido por término medio en el último quinquenio.

1568.—Están obligadas las empresas concesionarias:

I. A mantener de contínuo el servicio de conduccion ó procurarlo por medio de contratos particulares.

II. A prestar los servicios gratuitos contenidos en el pliego de condiciones y los ordinarios ó extraordinarios retribuidos que haya estipulado el Gobierno, como la conduccion de correos, tropas, etc.

III. A construir y conservar por su cuenta un telégrafo eléctrico con los hilos que determine cada concesion.

IV. A observar por su parte las leyes y reglamentos especiales de policía para la conservacion y seguridad de la via y sus obras adyacentes, y el más exacto desempeño del servicio público.

1569.—Cuando por culpa de la empresa se interrumpe este servicio, el Gobierno adopta desde luego las providencias necesarias para restablecerlo y arreglarlo á costa de aquélla. La empresa debe justificar en el término de seis meses que cuenta con los recursos suficientes para continuar la explotacion por sí misma, ó cede su derecho á otra empresa ó tercera persona con autorizacion especial del Gobierno; y si á pesar de estas cautelas el servicio no continúa, caduca la concesion (1).

Por ninguna accion judicial ni providencia administrativa puede interrumpirse el servicio de explotacion de las vias férreas. Así pues, no es lícito despachar ni trabar ejecucion en las abiertas al servicio público, ni en sus estaciones, almacenes, talleres, terrenos, obras y edificios que les correspondan y sean necesarios para su uso, ni en las locomotoras, carriles, wagones y demás efectos del material fijo y móvil destinado al movimiento de la línea (2).

1570.—Las empresas concesionarias no pueden impedir el es-

(1) Ley cit., arts. 31-42.
(2) Ley de 12 de Noviembre de 1869, art. 5.

tablecimiento de otras cualesquiera de conduccion y transporte, pagando los precios de tarifa. Es la razon que toda empresa de esta clase ejerce ya un monopolio verdadero en cuanto goza del privilegio exclusivo de la explotacion del camino de hierro; y si fuese el derecho absoluto, alejaria toda competencia, dañando á las compañías interesadas en explotaciones equivalentes, perjudicando á los particulares á quienes favorecen, frustrando el efecto de las leyes que consagran la libertad de la industria, y aun seria contrario á la misma naturaleza del privilegio, que no debe ampliarse sino restringirse segun las reglas de toda buena jurisprudencia.

Artículo 6.º—*Policía de los caminos de hierro.*

1571.—Proteccion y vigilancia del Gobierno.
1572.—Reglas particulares para el uso público de los caminos de hierro.
1573.—Reglamentos administrativos.
1574.—Obligaciones de las empresas.
1575.—Su responsabilidad.
1576.—Doble traccion.
1577.—Delitos y faltas de las empresas.
1578.—Libro de reclamaciones.
1579.—Vigilancia de los gobernadores.
1580.—Intervencion de las Diputaciones provinciales.
1581.—Deberes de los alcaldes.
1582.—Observacion.

1571.—Son los caminos de hierro vias públicas, y sólo por esto se hallan bajo la inspeccion y vigilancia del Gobierno para proporcionar la seguridad y comodidad del peaje y transporte; así tienen entera y cabal aplicacion á ellos las leyes y reglamentos de policía de las carreteras generales.

1572.— Pero además de las reglas comunes al uso legítimo de toda clase de vias de comunicacion, hay otras particulares que se derivan de la naturaleza particular de los caminos de hierro. La fuerza motriz en los caminos ordinarios es un sér viviente, dotado de instinto, sensible al peligro, que se pára al encuentro de un obstáculo ó se aparta y lo evita. En los caminos de hierro es el motor una máquina poderosa, ciega, indomable, llena de ímpetu y de fuego, que destruye y aniquila cuanto halla á su paso, ó se estrella y hace pedazos si no logra vencer la resistencia, ó

se inflama con rapidez increible, y todo, personas y mercaderías, perece en la voracidad de un incendio.

1573.—Para conjurar estos daños en cuanto alcanza la prudencia de los hombres, ordenan los reglamentos administrativos:

I. Que ántes de abrirse al público un camino de hierro en todo ó en parte, remita el gobernador de la provincia al ministerio de Fomento el acta del reconocimiento con su informe, y no dé permiso para que empiece el servicio de la via, miéntras que de real órden no se le autorice al efecto (1).

II. Que los caminos de hierro estén cerrados en toda su extension por ambos lados. Cuando crucen otros caminos á nivel, se levantan barreras que sólo se abren para el tránsito de carruajes y ganados en los momentos oportunos.

III. Que en toda la extension de la línea no se permita la entrada ni el apacentamiento del ganado en los cotos del camino.

IV. Que no se construyan muros ó paredes de cerca en una zona de tres metros á uno y otro lado del camino; pero bien pueden repararse, aunque no reedificarse las obras existentes.

V. Que no se construyan edificios cubiertos con materias combustibles dentro de dicha zona, cuando los caminos sean explotados por locomotoras.

VI. Que no se permitan acopios de materiales de cualquiera especie que puedan perjudicar el tránsito, á menor distancia de cinco metros de la via, si no fuesen inflamables, y siéndolo, de veinte.

Exceptúanse de este caso:

I. Los depósitos de materias incombustibles que no excedan de las alturas del camino cuando haya terraplen.

II. Los depósitos temporales de materias destinadas al abono y cultivo de las tierras y de las cosechas durante la recoleccion; pero si ocurriese algun incendio por el paso de las locomotoras, los dueños no tendrian derecho á reclamar daños y perjuicios.

El gobernador de la provincia puede autorizar, oyendo á los ingenieros del Gobierno y de las empresas, el acopio de materias no inflamables, cuya autorizacion es revocable á su voluntad; mas esta facultad no se extiende hasta conceder igual autorizacion en cuanto á las inflamables.

(1) Real órden de 25 de Noviembre de 1858.

1574.—Las empresas deben asegurar por todos los medios posibles:

I. La conservacion en buen estado de la via y todas sus dependencias.

II. La guarda y servicio de las barreras en los pasos á nivel.

III. La vigilancia y oportuna maniobra de las agujas en los cambios y cruzamientos de la via y en las señales tanto de dia como de noche.

IV. La iluminacion de las estaciones y de los pasos á nivel desde la puesta del sol hasta que pase el último tren.

V. La de los túneles que debe ser constante, miéntras la via se halle practicable.

1575.—Las empresas son responsables:

I. De la sustraccion y deterioro de los efectos que se les hayan entregado, ya provenga el daño de sus mismos empleados, ó ya de personas extrañas que concurran á sus oficinas.

II. De la tardanza en el transporte de las mercaderías, la cual da derecho á indemnizacion de daños y perjuicios, salvo en los casos de fuerza mayor.

III. No se reputa fuerza mayor el robo, excepto si la empresa acredita que hizo todo lo posible para evitarlo, ni el incendio, sino cuando demuestra que no fué ocasionado por imprudencia ó descuido de sus empleados, ni por la insuficiencia ó mala condicion de los medios de transporte.

IV. La prueba en los casos de fuerza mayor corresponde á la empresa, y miéntras no la muestre, subsiste su responsabilidad.

V. Toda accion cuyo objeto sea puramente mercantil dirigida contra la empresa y relativa á los transportes, debe entablarse ante los tribunales ordinarios.

1576.—Las empresas no necesitan autorizacion del Gobierno para emplear la doble traccion en donde bien les parezca; pero serán responsables del uso que hagan de esta libertad (1).

1577.—Los delitos y faltas especiales contra la seguridad y conservacion de los caminos de hierro son castigados segun el Código penal y los reglamentos de policía; la denuncia es una accion popular; la jurisdiccion competente la ordinaria, cual-

(1) Orden de 22 de Abril de 1869.

quiera que sea el fuero del reo, y la sustanciacion del juicio como determinan las leyes comunes.

1578.—Debe facilitarse á todo viajero, remitente ó consignatario el libro de reclamaciones por faltas del servicio, sin dirigirle pregunta alguna.

1579.—Corresponde á los gobernadores de provincia:

I. Ejercer una contínua vigilancia para que se cumplan los reglamentos de policía.

II. Imponer á las empresas las multas á que se hicieren acreedoras por sus faltas, en virtud de queja producida por las inspecciones.

Los gobernadores tienen, por su parte, la obligacion de dar publicidad á las faltas que cometan las empresas en el servicio de transportes, y de las providencias que dicten para corregirlas (1).

1580.—Las Diputaciones sustituyen á los extinguidos Consejos provinciales en consultar á los gobernadores acerca de las correcciones que merecen las empresas, y en evacuar cualesquiera informes relativos á este importante servicio (2).

1581.—Los alcaldes del respectivo territorio admiten las denuncias que los particulares presentan por escrito, oyen á los interesados, obligan al cumplimiento de la ley y el reglamento, imponen las multas que proceden en justicia, y las hacen efectivas (3).

1582.—Todavía no está satisfecho el público de la vigilancia del Gobierno, ni de su resolucion para corregir las faltas y descuidos de las empresas, así en lo tocante á los viajeros como respecto á las mercaderías. Por desgracia los hombres políticos se han convertido en hombres de negocios, y los hombres de negocios en hombres políticos; de donde procede que las empresas concesionarias de caminos de hierro cuentan siempre con altos protectores cerca del Gobierno.

(1) Reales órdenes de 19 de Agosto de 1865.

(2) Orden de 21 de Diciembre de 1868.

(3) Ley de 14 de Noviembre de 1855. V. además la real órden de 31 de Diciembre de 1844, instr. de 14 de Junio de 1846, reales decretos de 20 de Abril y 7 de Agosto de 1853, reales órdenes de 20 de Febrero, 1.º de Marzo y 12 de Setiembre de 1854 y real decreto de 14 de Junio del mismo año, instr. de 15 de Febrero de 1856 y reales órdenes de 11 de Abril, 16 y 21 de Julio y 4 de Octubre de dicho año, real decreto de 11 de Marzo de 1857, reglamento de 8 de Julio de 1859, instr. de 10 de Abril de 1862, reales órdenes de 19 de Agosto de 1865 y 24 de Agosto de 1871, etc.

Muchos preceptos reglamentarios carecen de sancion penal, y sin embargo el más leve descuido puede costar la vida á no pocas personas. Las indemnizaciones suelen ser insuficientes y acaso ilusorias: las denuncias se estrellan en el cansancio de los agraviados; en fin el espíritu mercantil, no bastante enfrenado con el temor del castigo, comunica á este servicio aquella dureza de entrañas que resalta en todo monopolio.

CAPÍTULO IX.

De los puertos.

1583.—Importancia de los puertos.
1584.—Obras de los puertos.
1585.—Clasificacion de los puertos.
1586.—¿A quién pertenece clasificarlos?
1587.—Fondos que se aplican á la conservacion y limpia de los puertos.
1588.—Autoridades á quienes corresponde su policía.

1583.—Entre las obras públicas de carácter civil que por esta razon corren á cargo del ministerio de Fomento, ocupan un lugar muy alto en el ánimo del Gobierno los puertos cuya construccion y policía son objeto de prolijas ordenanzas.

El mar ántes acerca los continentes que los aleja, pues si en la infancia de la navegacion pudo el Océano oponer al trato y frecuentacion de las gentes la inmensidad de sus aguas, con el progreso de la astronomía, la invencion de la brújula, el uso del vapor y demás maravillas logradas por la industria del hombre, se trocó en un camino llano y expedito abierto á todos los pueblos, sin que haya region tan apartada y escondida que no exploren los navegantes acostumbrados á domar el ímpetu de los vientos y la soberbia de las olas.

El comercio no se contenta con las vias terrestres, ni satisface sus deseos con la navegacion fluvial, ni se acobarda al perder de vista las costas, ni le hartan las riquezas esparcidas por las playas de un mar interior. Surcan las naves el globo, salvan las distancias con celeridad increible, descubren tierras, pueblan desiertos, llevan la paz y la guerra á los confines del mundo, y cuando detienen sus quillas los istmos, el genio de nuestro siglo

los rompe allanando los diques que la naturaleza puso á la comunicacion de los mares.

Los puertos son puntos de escala en donde el comercio toma y deja sus riquezas, las puertas por donde salen los productos nacionales y entran los que nos ofrecen en cambio los extranjeros, el asilo de los navegantes necesitados de hospitalidad en caso de avería ó tormenta, y por último, el depósito de materiales de construccion naval, buques de guerra, municiones y demás aparejos de los armamentos marítimos.

1584.—Siendo tan grande su importancia, la conservacion, limpia y obras de los puertos constituyen un servicio administrativo que interesa á la seguridad del estado y á la riqueza y prosperidad de las naciones en cuanto favorecen la agricultura, la industria y el comercio.

1585.—Los puertos de la Península española y sus islas adyacentes se dividen para este efecto en puertos de interés general y puertos de interés local.

I. Son puertos de interés general:

I. Aquéllos cuyo comercio cede en utilidad de varias provincias, porque están en comunicacion directa con los principales centros de la produccion situados en lo interior, y favorecen la agricultura é industria del reino con el movimiento de sus importaciones y exportaciones.

II. Los de refugio, es decir, aquéllos que el Gobierno considera necesarios para el abrigo de las naves, cuando reinan temporales y se temen siniestros.

II. Los puertos de interés local se distinguen en puertos de primer y segundo órden.

I. Llámanse de primer órden aquéllos en cuyas obras están interesados no solamente los pueblos ó provincias en donde se hallan, pero tambien otros pueblos ó provincias á quienes alcanzan sus beneficios; de manera que creciendo su prosperidad, pueden ser declarados con el tiempo de interés general.

II. Son de segundo órden todos los demás que, conteniendo obras artificiales, no se comprenden en las categorías anteriores.

1586.—Corresponde al Gobierno clasificar los puertos y trasladarlos de una á otra categoría, instruyendo el oportuno expediente en el cual deben reunirse los informes de los gobernadores, Diputaciones provinciales, Juntas de Comercio y Agricultu-

ra y Sociedades de amigos del país de tres provincias comarcanas, si la declaracion hubiere de ser de puerto de interés local de primer órden; y de seis, si de puerto de interés general.

Clasificar los puertos es satisfacer una necesidad pública ordenando el servicio administrativo conveniente: cosas todas que por su naturaleza caen en el dominio de la administracion. Y como las necesidades de esta clase son en sumo grado movibles, conviene encomendar al prudente arbitrio del Gobierno la facultad de introducir las alteraciones análogas á las vicisitudes mismas del comercio. Sin embargo, el poder discreccional reconoce justos límites en la consulta prévia de las autoridades y corporaciones más competentes para informar con acierto.

1587.—El estado costea en su totalidad las obras y limpias de los puertos de interés general, y auxilia las de los puertos de interés local, dando la preferencia á los de primer órden. Para que la distribucion de los fondos aplicables á este servicio sea acertada y equitativa, el ministro de Fomento consigna cada año las cantidades necesarias, en vista de la relacion de las obras que deben construirse ó repararse, formada por el gobernador de la provincia en el último trimestre del anterior, oyendo al ingeniero jefe del distrito.

1588.—Las autoridades superiores de la provincia y las locales tienen en la administracion, construccion y policía de los puertos las atribuciones que los reglamentos particulares les señalan, además de la comun inspeccion y ordinaria vigilancia, y el deber de proponer al Gobierno las mejoras que su celo les sugiera. Los gobernadores, como delegados de la administracion central, pueden dictar cualesquiera providencias encaminadas á corregir los abusos que adviertan y necesiten pronto remedio, dando cuenta inmediata al ministerio de Fomento para su resolucion definitiva.

La recaudacion de los derechos de carga, descarga y fondeadero corre unida con la de faros y se verifica por las oficinas de la Hacienda pública; mas en el caso de establecer algun impuesto especial para obras de puertos determinados, el ministerio de Fomento se reserva acordar la manera de percibirlo (1).

(1) Real decreto de 17 de Diciembre de 1851, y reglamento de 30 de Enero de 1852.

CAPÍTULO X.

De los contratos de servicios y obras públicas.

1589.—Obras públicas.
1590.—Servicios públicos.
1591.—Contratos administrativos.
1592.—Su forma legal.
1593.—Subasta.
1594.—Excepciones.
1595.—Garantías de los licitadores.
1596.—Lugar en donde debe abrirse la licitacion.
1597.—Modo de hacer las proposiciones.
1598.—Adjudicacion del remate.
1599.—Otorgamiento de escritura.
1600.—Efectos de los contratos administrativos.
1601.—Responsabilidad del concesionario.
1602.—Reclamaciones de los contratistas.
1603.—Aumento de precios.
1604.—Indemnizaciones.
1605.—Elementos del contrato administrativo.
1606.—Rescision.
1607.—Doctrina legal.
1608.—Interpretacion de las condiciones del contrato.
1609.—Competencia.

1589.—Queda dicho en otra parte qué se entiende por obras públicas, y cómo se ejecutan ó directamente por la administracion, ó indirectamente llamando á los particulares que se obligan á emprenderlas y terminarlas en nombre del Gobierno bajo ciertas condiciones.

1590.—Hay además servicios públicos que el Gobierno encomienda asimismo á la industria particular, celebrando obligaciones en la forma establecida por el derecho comun. Son tambien verdaderos actos civiles cuyo objeto es el suministro de víveres, la fabricacion de papel para el sello, el transporte de géneros estancados y otros medios de gestion de los intereses colectivos de la competencia propia del Gobierno, y que sólo por una delegacion de su potestad caen en las manos de una persona privada; pero excluyendo la administracion de los bienes, rentas y arbitrios y todas aquellas cosas que constituyen el patrimonio de los pueblos ó corporaciones (1).

1591.—La delegacion de las facultades propias de la administracion en favor de los particulares se hace en virtud de contratos ajustados á reglas de equidad y prudencia, para concertar los

(1) Reglamento para la ejecucion de la ley de beneficencia de 14 de Mayo de 1852, y real decreto de 22 de Abril de 1857.

intereses del estado con los de los empresarios de las obras y servicios públicos, porque sin esta concordia no hay justicia, ni conveniencia, ni seguridad en punto á la satisfaccion de semejantes necesidades en lo venidero. El Gobierno debe procurar el bien general con justicia y economía, y sobre todo manteniéndose fiel á sus promesas, porque el grado de crédito que inspire será un poderoso auxiliar en la próspera y en la adversa fortuna.

No es obligatorio, sino potestativo en la administracion, ejecutar dichas obras y desempeñar tales servicios por sí misma ó por medio de particulares que se comprometan á suplir los cuidados del Gobierno mediante una cantidad convenida; mas cuando prefiere el medio de los contratos, es la primera máxima en en este punto que se celebren con publicidad y provocando la competencia; dos circunstancias que manifiestan su fuerza y su celo exquisito en promover y adelantar los intereses del estado. Sin ellas no reina la confianza en el ánimo de los pueblos, y sin confianza no se prestan con docilidad á los sacrificios que se les exigen, ni se ofrecen capitales para las empresas de utilidad comun.

1592.—Considerando tan graves razones, ordenan nuestras leyes que por regla general los contratos para toda clase de obras y servicios por cuenta del estado, se otorguen mediante subasta y en remate público y solemne ante la autoridad á quien corresponda.

1593.—Para que las subastas y remates tengan la publicidad conveniente deben:

I. Anunciarse por medio de carteles en la Gaceta y en los Boletines Oficiales con treinta dias á lo ménos de anticipacion en los casos ordinarios, y sólo en los urgentes puede la administracion acortar el plazo hasta diez dias.

II. Publicar los pliegos de condiciones, y cuando no fuere posible, señalar el sitio en donde se hallan de manifiesto con las relaciones, memorias, planos, modelos, muestras y demás objetos cuyo conocimiento sea necesario para la cabal inteligencia del negocio.

III. Expresar la forma de la subasta con el modelo de las proposiciones que se han de presentar por escrito en pliegos cerrados, las garantías que deben ofrecer los licitadores, el lugar, dia

y hora y la autoridad en cuya presencia se ha de celebrar el remate..

IV. Advertir si en el caso de presentarse dos ó más proposiciones iguales, se ha de suspender la adjudicacion ó se ha de verificar en el acto ó en otros sucesivos y en qué forma, en el supuesto de que no se admiten á la nueva licitacion sino los autores de las proposiciones iguales.

En los servicios que corren por el ministerio de Hacienda, se añade la cláusula que en el caso de presentarse dos proposiciones iguales, si éstas fuesen las más ventajosas, el presidente del acto abrirá una licitacion verbal por el tiempo señalado, transcurrido el cual, sin haber puja, se adjudicará el remate al autor de la primera en el órden de su presentacion (1).

V. Fijar el tipo ó precio del servicio objeto de la subasta, insertándolo en el pliego de condiciones para que llegue á noticia de todos. Cuando las leyes tengan establecido reservar el precio, ó las circunstancias especiales del servicio lo exijan á juicio del Gobierno, se consigna en un pliego cerrado y sellado por el ministro del ramo, el cual se entrega de este modo al presidente de la subasta para su apertura, despues de leidas las proposiciones.

1594.—Exceptúanse de las reglas comunes de publicidad y competencia:

I. Los contratos para operaciones del tesoro relativas á su deuda flotante, y las negociaciones, descuentos y traslacion material de caudales que están sujetos á una legislacion especial.

II. Los que no excedan de 30.000 rs. en su total importe, ó de 6.000 las entregas que deban hacerse anualmente, si se celebran con algun ministro.

III. Los que no excedan de 15.000 rs. en su total importe, ó de 3.000 las entregas anuales, si se celebran con alguna direccion general.

IV. Los que no excedan de 5.000 rs. en su total importe, ó de 1.000 las entregas anuales, si se celebran en las provincias por delegacion del Gobierno.

V. Los relativos á objetos cuyo productor disfrute privilegio de invencion ó introduccion.

(1) Real órden de 9 de Abril de 1858.

VI. Los relativos á los artículos en que hubiere un solo productor.

VII. Los relativos á los artículos en que haya un solo poseedor.

VIII. Los de reconocida urgencia que por circunstancias imprevistas demanda un pronto servicio incompatible con la lentitud de los trámites ordinarios.

IX. Los que se verifiquen despues de dos subastas consecutivas sin haber licitadores, con tal que no excedan del tipo fijado en las condiciones.

X. Aquéllos en que la seguridad del estado exige garantías especiales, ó una gran reserva de parte de la administracion.

XI. Los de explotacion, fabricacion ó abastecimiento que se hacen por via de ensayo.

Para celebrar cualquiera de estos contratos, debe preceder un real decreto de autorizacion expedido con acuerdo del Consejo de ministros, y en los casos comprendidos en los núms. V, VI, VII y VIII, el dictámen del Consejo de Estado en pleno ó de las Secciones respectivas, segun la gravedad del asunto. Sin embargo es obligatorio formar de antemano el pliego de condiciones y expresar las garantías que ha de ofrecer el contratista.

La validez de estos contratos depende de la aprobacion superior en el órden ascendente de las autoridades encargadas de celebrarlos; y si los celebra un ministro, están sujetos á la de todo el ministerio.

La doctrina tocante á la forma legal y á los efectos de los contratos exceptuados de publicidad y competencia se relaja:

I. Cuando una necesidad de fuerza mayor obliga á la administracion á prescindir de los trámites particulares á ellos.

II. En los casos previstos en los reglamentos generales de cada servicio (1).

1595.—No quedarian á salvo los intereses del estado si no tomase precauciones contra una competencia insensata que alejando á los hombres de buena fé de los remates, pusiese el Gobierno á merced de especuladores aventureros sin medios, y acaso sin voluntad de llevar á cabo las obras y servicios que solicitan por su cuenta. Por esta razon se adopta la prudente cautela de exigir cierta garantía provisional á los licitadores, que consiste en

(1) Real decreto de 27 de Febrero de 1852, arts. 1-8.

la consignacion de una cantidad proporcionada á la importancia del negocio en la Caja general de Depósitos, si la subasta se hubiere de verificar en la Córte, y en la respectiva Administracion económica, si en las provincias. Debe acreditarse el cumplimiento de este requisito presentando el licitador el documento legal por el que conste la entrega del metálico, papel del estado ó acciones con el pliego cerrado, sin lo cual no es admisible su postura. Terminado el remate se devuelve la garantía á todos los licitadores que han tomado parte en él, excepto aquél ó aquéllos en cuyo favor se hiciere la adjudicacion.

1596.—Las subastas para obras y servicios públicos que se hallen exclusivamente en el término de la provincia de Madrid, se celebran en la Córte ante la direccion general del ramo á que correspondan; y si están en todo ó en parte comprendidos en el territorio de otras provincias, se celebran en la Córte y en la provincia ó provincias interesadas el mismo dia y á la misma hora.

1597.—Todas las proposiciones deben hacerse en pliegos cerrados para evitar confabulaciones y la intervencion de terceros movidos por el deseo de alcanzar una prima: ardides de la codicia que ceden en menoscabo de los intereses del estado. Los pliegos se entregan en el acto mismo de la subasta y durante la primera media hora, término fatal de su admision. En seguida se procede á su lectura, se declara la proposicion más ventajosa, se extiende el acta por el escribano que intervenga, y legalizada en forma, se eleva al Gobierno para la resolucion definitiva.

Si concurren dos ó más proposiciones iguales en una subasta que se celebre sólo en Madrid, se abre en el acto nueva licitacion entre los concurrentes, autores de las proposiciones igualmente ventajosas. Si la igualdad fuese de proposiciones presentadas en la Córte y una provincia, se abre asimismo nueva licitacion en la forma ántes dicha, señalando dia con anticipacion conveniente.

1598.—El remate se adjudica siempre al mejor postor, con tal que su proposicion esté ajustada á la forma préviamente establecida para la subasta. Por eso el Gobierno se reserva el derecho de examinar el expediente y declarar su validez ó nulidad, aunque en este último caso debe oir el dictámen de la Seccion respectiva del Consejo de Estado.

1599.—Aprobado el remate, el adjudicatario otorga la escritura de obligacion, constituye la fianza estipulada y renuncia el fuero de su domicilio para los casos en que sea preciso proceder ejecutivamente hasta lograr el cumplimiento de lo pactado (1).

1600.—Resulta de la doctrina anterior que el contratista es la persona legal y directamente obligada con la administracion á construir ó reparar ciertas obras ó desempeñar ciertos servicios públicos conforme á las condiciones del remate. Esta definicion abre al discurso un extenso horizonte y ofrece campo á varias cuestiones de jurisprudencia administrativa; por lo cual conviene descender á pormenores.

I. Para que los contratos de obras y servicios públicos produzcan obligacion, es preciso que se celebren *en forma legal*, porque si faltan las condiciones y solemnidades prescritas para las subastas, ni el Gobierno queda ligado de una manera eficaz é irrevocable, ni los particulares pueden deducir derecho alguno contra la administracion. No hay justo título para reclamar cantidades, daños y perjuicios cuando la peticion se funda en un vicio de nulidad que no admite siquiera la excusa de buena fé, porque no atenúa la responsabilidad del contratista su ignorancia de las leyes. Éste por su parte queda obligado y á merced del Gobierno, supuesto que el interés público lo demanda y no se opone la justicia, habiendo él renunciado implícitamente la proteccion de las formas legales: de manera que el contrato pierde su carácter de bilateral y se convierte en unilateral miéntras el Gobierno no lo revoca de su propio arbitrio, ó no se suscita controversia ante los tribunales administrativos y hallan ocasion de pronunciar la nulidad.

II. Son de la competencia administrativa y producen una obligacion especial todos los contratos de obras y servicios públicos celebrados *directamente* con la administracion; pero no gozan de este beneficio los cesionarios del contrato, salvo cuando la cesion se hubiere hecho con el consentimiento expreso del Gobierno; ni los asociados á la empresa, que son personas extrañas de todo punto á la subasta y remate; ni los terceros contrayentes, destajistas, proveedores de materiales, jornaleros y demás sustitutos ó auxiliares del empresario. Puede sin duda el

(1) Real decreto de 27 de Febrero de 1852, arts. 7, 8 y 9, é instruccion de 18 de Marzo de mismo año, arts. 1-12.

contratista verificar dichos actos y queda por ellos obligado; mas la administracion no reconoce agentes subsidiarios de los servicios y obras públicas, sino personas directa é inmediatamente responsables; y así las cuestiones suscitadas con motivo de cualesquiera segundos contratos son de derecho privado, pertenecen al órden civil y entran de lleno en la jurisdiccion ordinaria.

En el caso de cesion de contratas de obras públicas ó subrogacion de los derechos y obligaciones del contratista, deben observarse las mismas formalidades que para la contratacion; y así es requisito indispensable que los interesados otorguen escritura pública del compromiso, y sea aceptada la sustitucion por el Gobierno, á fin de sacar á salvo los intereses del estado. Desde aquel instante, el segundo contrato se reputa celebrado directamente con la administracion lo mismo que el primero (1).

III. La obligacion del contratista empieza en el momento de la adjudicacion del remate y se extiende hasta donde alcanzan las condiciones de la subasta; pero la administracion no contrae ningun empeño definitivo, miéntras el expediente de remate no sea aprobado por la autoridad superior á quien la ley reserva este derecho en cada caso; de modo que la obligacion celebrada ante la subalterna tiene el carácter de condicional, es decir, queda pendiente de la aprobacion posterior que la convierte en definitiva, ó anula el acto y desata los vínculos ya contraidos, sin que el empresario pueda pretender la más leve indemnizacion.

De la homologacion nace, pues, un contrato bilateral revestido con toda la fuerza que el derecho comun imprime á las convenciones legalmente celebradas. Antes de la homologacion el contrato es firme y valedero para el contratista, en tanto que la administracion puede aprobarlo ó desaprobarlo vista su conformidad ó no conformidad con las leyes y reglamentos, porque no existe un derecho de tercero que se oponga á su libre arbitrio de procurar los intereses del estado.

IV. La obligacion del contratista se extiende á llevar á cabo las obras y servicios públicos segun las condiciones estipuladas.

Hay dos clases de condiciones en este linaje de contratos; las generales ó comunes á todas las obras y servicios, y las particulares ó privativas de tal ó cual negocio determinado. Las prime-

(1) Real órden de 3 de Octubre de 1865.

ras son la regla general y constante dictada por la administracion como necesaria al órden, la unidad y el concierto en la ejecucion de las obras y en el cumplimiento de los servicios públicos: las segundas son cláusulas de la escritura, variables por su naturaleza y sin vigor ni eficacia en otros casos distintos. Aquéllas no pueden relajarse, porque forman parte de las leyes y reglamentos administrativos: éstas se modifican al prudente arbitrio del Gobierno, considerando el bien comun, las razones de equidad y los preceptos mismos de la justicia.

Puede la administracion, cuando la utilidad ó la economía lo reclaman, alterar las condiciones particulares miéntras dura la empresa, pero dentro de límites razonables y satisfaciendo la mayor costa de las obras ó servicios. Puede asimismo, y aun debe pagarlos más caros que lo convenido, si por circunstancias extraordinarias hubieren subido considerablemente los precios de los materiales, de los salarios, etc. Entónces cabe que el empresario en tiempo hábil y en debida forma solicite una indemnizacion proporcionada á la diferencia de precios, ó la rescision del contrato.

1601.—Para exigir el cumplimiento de las condiciones tanto generales como particulares del contrato, son las garantías estipuladas en la escritura de adjudicacion, sin perjuicio de los demás medios coercitivos á que haya lugar. Así pues, la administracion procede gubernativamente contra los empresarios haciendo efectivas las multas é indemnizaciones:

I. En las sumas en metálico ó efectos de la deuda del estado consignados en garantía de las obligaciones.

Los efectos públicos se venden con intervencion de agente de bolsa hasta cubrir la suma á que asciende la fianza, y completándola, si fuere necesario, con los intereses devengados; y cuando no, se devuelven al contratista los vencidos hasta el dia en que se declara el secuestro, perteneciendo al estado los posteriores (1).

II. En otra clase cualquiera de efectos ó bienes dados en fianza ó hipotecados por los mismos contratistas ó sus fiadores.

III. En los demás bienes que á unos ú otros pertenezcan (2).

Sucede alguna vez que un licitador ó contratista, no pudiendo

(1) Real órden de 18 de Mayo de 1864.
(2) Real decreto de 27 de Febrero de 1852, art. 10.

cumplir sus obligaciones, pierda el depósito legal, y luégo acude al Gobierno para que se le devuelva la suma consignada en seguridad del contrato. Esta peticion no se funda en principio alguno de rigorosa justicia, porque sobre ser la pérdida del depósito una condicion general, el contratista queda obligado desde la adjudicacion del contrato al cumplimiento de sus obligaciones á todo riesgo y ventura. Sin embargo, cuando una fuerza mayor manifiesta hubiere sido la causa de su quebranto, bien puede la administracion acceder por via de gracia á los deseos del empresario; pero observando tal grado de prudencia, que huya de la debilidad, vicio que dejaria desamparados los intereses públicos, y de un rigor inmoderado que mortificando á las empresas, las alejaria del Gobierno. Para dictar una providencia acertada, un ministro cáuto y celoso del bien comun y de su propia fama, procuraria formar su juicio oyendo préviamente al Consejo de Estado.

1602.—Es muy comun que los contratistas de obras y servicios públicos fatiguen al Gobierno con reclamaciones fundadas ó infundadas relativas al aumento de los precios convenidos ó á indemnizaciones de daños y pérdidas que aun siendo ciertas, tal vez proceden de su negligencia, falta de medios, error de cálculo ó mala direccion.

Y si bien la administracion suele atender más á la equidad que al rigor del derecho, todavía conviene fijar algunas reglas que atajen los abusos á que naturalmente se inclina cualquiera poder arbitrario. De otro modo dejarian de ser la publicidad y la competencia cautelas eficaces contra la ignorancia y la malicia de los hombres. Un postor de mala fé se presentaria á la subasta y haria que le adjudicasen el remate con la reserva mental de obtener por medios lícitos ó ilícitos la relajacion de las condiciones sólo en la apariencia aceptadas.

1603.—Así pues, el contratista no tiene derecho á reclamar aumento alguno de los precios fijados en el cuadro general que acompaña al presupuesto á título de error ú omision. Tampoco procede su reclamacion cuando la funda en indicaciones que sobre las obras, sus precios y demás circunstancias del proyecto se hagan en la memoria, porque este documento no sirve de base á la contrata.

Las equivocaciones materiales que el presupuesto puede con-

tener, ya por variacion de los precios respecto á los del cuadro, ya por errores en las cantidades de obra ó su importe, se corrigen en cualquier tiempo en que se observen; pero no son de abono las diferencias resultantes sino en el caso de haber intentado la reclamacion dentro de cuatro meses á contar desde la fecha de la adjudicacion.

En ningun caso puede alegar el contratista los usos y costumbres del país respecto de la aplicacion de los precios ó medicion de las obras, cuando se hallen en contradiccion con el pliego general de condiciones, ó con el particular de la contrata (1).

1604.—I. El contratista no tiene derecho á indemnizacion de ninguna especie por causa de pérdidas, averías ó perjuicios ocasionados por su negligencia, falta de medios ó erradas operaciones, salvo en los casos de fuerza mayor.

Son casos de fuerza mayor:

I. Los incendios originados de la electricidad atmosférica.

II. Las avenidas repentinas de los rios.

III. Los grandes temporales marítimos.

IV. Y en general aquellos accidentes que es imposible prever ni evitar.

Todavía para que proceda la indemnizacion se requiere el concurso de dos circunstancias, á saber:

I. Que el contratista acredite haber procurado por todos los medios que estaban á su alcance, precaver los efectos del acontecimiento, y adoptado las disposiciones que con este objeto le hubiese prescrito el ingeniero.

II. Presentar la reclamacion oportuna en el término de diez dias despues del suceso.

La indemnizacion, si procede, consiste en la cantidad en que se tase con arreglo á los precios de la contrata, la pérdida que realmente ha experimentado el contratista á consecuencia del siniestro.

II. Tampoco há lugar á indemnizacion cuando ántes de principiarse la obra ó durante su construccion la administracion resuelve ejecutar por sí parte de las contratadas, ó acuerda introducir en el proyecto modificaciones que produzcan aumento ó reduccion y aun supresion de las cantidades de obra marcadas

(1) Circular de 30 de Noviembre de 1858 y pliego de condiciones generales aprobado en 10 de Julio de 1861, arts. 42 y 43.

en el presupuesto, ó sustitucion de una clase de fábrica por otra, siempre que ésta sea de las comprendidas en la contrata.

Semejantes disposiciones son obligatorias para el contratista, y no tiene derecho, en caso de reduccion ó supresion de la obra, á reclamar indemnizacion alguna á pretexto de beneficios que habria podido obtener en la parte reducida ó suprimida.

III. Tampoco há lugar á indemnizacion cuando, sin hallarse estipulado en las condiciones particulares del contrato, la administracion crea conveniente emplear en la obra materiales pertenecientes al estado, y sólo se abonará al contratista el valor del transporte y del trabajo, á no ser que ya hubiese hecho el acopio de los materiales contratados.

IV. Si la administracion juzga necesario emplear materiales ó ejecutar obras que no figuran en el presupuesto de la contrata, se valúa su importe á los precios asignados en el mismo presupuesto ú otras obras ó materiales análogos. Si los precios no pueden determinarse por comparacion, se fijan por el ingeniero de acuerdo con el contratista, sometiéndolos á la aprobacion superior y con sujecion á la baja del remate. No habiendo conformidad para la fijacion de estos precios, queda el contratista relevado de la construccion de aquella parte de la obra de que se trata, pero sin derecho á indemnizacion de ninguna clase, abonándole sin embargo la administracion los materiales que sean de recibo y que hayan quedado sin empleo por la modificacion introducida.

V. Cuando por la muerte del contratista se rescinde el contrato y los herederos se ofrecen á llevarlo á cabo, no tienen derecho á indemnizacion alguna en el caso de no aceptar el Gobierno su proposicion

VI. Cuando se rescinde una contrata á consecuencia de modificaciones introducidas en el proyecto primitivo, ó de un aumento notable en los precios en los términos que luégo diremos, el contratista no puede reclamar indemnizacion, ni aun exigir de la administracion que adquiera los útiles y herramientas destinadas á las obras (1).

1605.—Dos elementos necesarios deben distinguirse en todo contrato administrativo; el primero las estipulaciones generales ó especiales que ligan recíprocamente á la administracion y al

(1) Pliego de condiciones generales, arts. 41 y sig.

contratista, y el segundo los principios y doctrinas que rigen en la materia y se aplican á todas las obligaciones de la misma naturaleza, segun se consignan en las leyes comunes. Así pues, estos principios generales del derecho suplen la falta de reglas positivas, declaran el sentido de las cláusulas oscuras ó ambiguas, y en fin constituyen el fundamento de la jurisprudencia administrativa en órden á los contratos de obras y servicios públicos.

1606.—Uno de los puntos en que éstos se apartan más de los ordinarios es la mayor libertad de disolverlos mediante la rescision. En efecto, los contratos de obras y servicios públicos se rescinden:

I. Por la muerte del contratista, á no ser que los herederos ofrezcan llevarlo á cabo bajo las condiciones estipuladas. En tal caso el Gobierno puede admitir ó desechar la oferta, sin que los herederos del contratista tengan derecho á reclamar indemnizacion alguna, si su proposicion no fuere aceptada por el Gobierno; pero sí á que se adquieran por el estado, prévia tasacion, las herramientas, útiles y efectos destinados á las obras.

Sin embargo sólo procede este abono cuando el importe de los trabajos realizados hasta la rescision no llegue á los dos tercios de las obras contratadas en las de puertos y sus análogas, y á los cinco sextos en las de carreteras y sus semejantes (1).

Por regla general quien celebra un contrato se obliga por sí y transmite la obligacion á sus herederos. Sin embargo exceptúan los intérpretes las obligaciones de hecho, ó las que consisten en hacer una cosa para la cual se requieren dotes personales, como pintar un cuadro, edificar una casa, etc. Cuando la administracion cierra un contrato de obras ó servicios públicos, escoge especuladores hábiles y dignos de su confianza; y así como no puede verificarse una sustitucion de personas sin el expreso consentimiento del Gobierno, tampoco puede la muerte producir novacion forzosa del contrato primitivo. El heredero queda en libertad de continuar ó no continuar cumpliendo la obligacion de su causante, y el Gobierno es tambien libre en aceptar ó no aceptar su oferta. Trátase de una delegacion del poder administrativo en favor de un sujeto ó empresa determinada. Si la nueva delegacion no equivale á la antigua, la administracion liquida cuentas

(1) Órden de 6 de Junio de 1873.

con el heredero, y provée de nuevo al remedio de aquellas necesidades.

II. Cuando las modificaciones introducidas en el proyecto de una obra alteran la contrata de modo que en el importe total resulte una diferencia de la sexta parte en más ó en ménos, y cuando las equivocaciones materiales del presupuesto ascienden á igual suma, siempre que se hubiese hecho dentro del plazo legal la reclamacion oportuna, y en fin, cuando provenga la alteracion de la diferencia entre el presupuesto detallado de las obras y la cantidad alzada que para ellas figure en el general de la contrata.

Sujetarse el Gobierno al proyecto primitivo con tal rigor que en nada pueda alterarlo, seria encerrarse en los límites de un compromiso que responde á necesidades variables, y tal vez despojarse de los medios convenientes á su satisfaccion. Obligar al contratista á pasar por cualesquiera alteraciones, no se compadece con la justicia. Compensar las diferencias resultantes con un aumento proporcionado de precios, se presta al abuso, á siniestras interpretaciones, á desavenencias y litigios. Por otra parte, si las modificaciones salvan cierto límite razonable, burlan los cálculos del capitalista. Lo mejor es concederle el derecho de pedir la rescision, y apelar á nueva subasta.

III. Siempre que el Gobierno disponga que cesen ó se suspendan indefinidamente las obras.

Entónces se rescinde el contrato, procediendo el Gobierno á la recepcion provisional de las obras ejecutadas, y á la final cuando haya expirado el término de su garantía. Sin embargo, en caso de suspension, la rescision no es obligatoria para el contratista, sino optativa, pues la administracion deja á su arbitrio esperar á la continuacion de las obras empezadas, ó sacudir el yugo de la obligacion contraida. El Gobierno no puede, sin caer en la nota de temerario, despojarse del derecho de mandar que cesen ó se suspendan las obras, porque su plan está subordinado á la naturaleza esencialmente variable de las necesidades públicas y á la extension de los recursos del tesoro.

IV. Si llega á transcurrir el término señalado para la ejecucion de las obras sin que se alce la suspension decretada por el Gobierno con motivo de las modificaciones á que se refiere el número 1604.—II, tiene el contratista derecho á la rescision, y á

que se acuerde desde luégo la recepcion provisional de lo ejecutado, y la final corrido el plazo de la garantía.

Igual derecho se le concede cuando la suspension dura más de un año, siempre que el importe de la obra á que ésta se refiere exceda en una sexta parte del total de la contrata.

La suspension embarga el capital de la empresa, disminuye ó deteriora los materiales acopiados y ocasiona pérdidas y quebrantos que no estaban previstos. Si es breve, los daños pueden subsanarse si en efecto hay algunos: si es larga, se modifican gravemente las condiciones del contrato, y no es justo que el servicio público padezca menoscabo, ni tampoco que el contratista soporte el peso de una responsabilidad de la cual no tiene culpa.

V. Si durante la ejecucion de las obras experimentasen los precios un aumento notable, puede rescindirse la contrata á peticion del contratista, siempre que del expediente que se instruya al efecto resulte probado:

I. Que el alza ha sobrevenido, no despues que se formó el proyecto, sino despues que se verificó la subasta.

II. Que no es debida á la ejecucion de las obras á que se refiere la contrata, sino á la de otras que se han emprendido con posterioridad, ó á una causa general no prevista.

III. Que no es producida por circunstancias de carácter transitorio, como las faenas de la agricultura ú otras análogas.

Por aumento notable se entiende el que aplicado á la masa de la obra que falta, dé una cantidad superior al sexto del importe total de la contrata.

VI. Finalmente, si el contratista dejase de cumplir en el tiempo estipulado su contrata, queda ésta de hecho rescindida con pérdida de la fianza dada por el contratista, y sin que pueda intentar reclamacion alguna.

Sólo cuando demuestre que el retraso de las obras procede de obstáculos invencibles, y ofrezca cumplir su compromiso otorgándole una próroga del plazo convenido, podrá la administracion, si lo tuviese por conveniente, concederle la que estime razonable (1).

1607.—Generalizando esta doctrina decimos que los contratos

(1) Pliego de condiciones generales, arts. 49 y sig, y órden de 6 de Junio de 1863.

de obras y servicios públicos pueden rescindirse por la voluntad del Gobierno ó por la del empresario; y todavía con más facilidad en virtud del mútuo consentimiento de la administracion y el contratista, como sucederia si el heredero de éste no quisiese tomar sobre sí la obligacion de su causante.

Cuando se introducen modificaciones en el proyecto que forma la base del contrato, ó se han padecido equivocaciones materiales en el presupuesto, la rescision no es un derecho del Gobierno, sino del contratista; pero una vez acordada, deben abonarse al contratista los materiales que sean de recibo y queden sin emplear.

La cesacion absoluta y el aplazamiento indefinido de las obras producen efectos distintos. En el primer caso la rescision es necesaria y procede de la voluntad del Gobierno: en el segundo es potestativa en el contratista.

El aumento notable de precios tambien es causa de rescision á peticion del empresario, y no de otro modo. La equidad exige que este derecho sea recíproco; y así la disminucion notable de precios acompañada de las mismas circunstancias, deberian ser motivo de rescision por la voluntad del Gobierno en obsequio al bien general.

Si el contratista no cumple por su parte con la obligacion convenida, el Gobierno usa de su facultad de rescision, segun la doctrina del derecho comun que el contrayente que primero incurre en falta absuelve al otro de su compromiso. Pero ¿y si el Gobierno no paga en los plazos señalados y convenidos, ó si paga con atraso? La legislacion administrativa no solamente no autoriza la rescision, sino que prohibe al contratista suspender los trabajos ó reducirlos á menor escala, so pena de perder la fianza y continuar las obras bajo la responsabilidad del primer contratista.

Por duras que parezcan algunas de estas condiciones, no lo son tanto cuando se considera que la administracion no fuerza á nadie á someterse á ellas. Quien se presenta á la subasta, sabe ó debe saber á lo que se obliga, y acepta los beneficios con las cargas consiguientes. No se le juzga por una ley que repugna, sino por la que él mismo se impone.

Segun buena doctrina fundada en la equidad, procede asimismo la rescision de parte del Gobierno mediante indemnizacion,

cuando el contrato resulta oneroso á los intereses públicos, como si las obras ó servicios adjudicados en el remate fuesen ya innecesarios por la reforma de un proyecto, el término de una guerra, etc. La administracion que tiene á su cuidado el bien de los pueblos, rescinde el contrato como encargada de la tutela del estado, salvo el derecho de tercero en punto á la reparacion de daños y perjuicios. Es una reserva de autoridad que no cae en lo arbitrario, porque si bien toda rescision es un acto del poder discreccional, cuando la demanda del empresario se funda en un título positivo y obligatorio, procede la via contenciosa y pone su derecho bajo la proteccion de los tribunales administrativos. Por eso estas cuestiones se resuelven muchas veces, más que por reglas generales, por la interpretacion de las condiciones del contrato.

No cabe el remedio de la rescision por causa de lesion ó engaño en más de la mitad del justo precio, ya porque es doctrina corriente y de muy antiguo recibida en la legislacion fiscal del reino, que en los arriendos de las rentas del estado, y por identidad de razon en los contratos de suministros para servicios y obras públicas no procede este recurso, y ya porque se estiman celebrados á riesgo y ventura de cualquier caso fortuito pensado ó impensado que sobrevenga despues de su otorgamiento, salvas las excepciones de fuerza mayor, ú otras que admitan expresamente las leyes (1).

1608.—Todas las dudas y controversias que ocurran con motivo del cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos de esta clase los resuelve la administracion, primero por la via gubernativa, y luégo, en caso de agravio, por la contenciosa (2).

1609.—La defensa de los intereses públicos, la exactitud y celeridad del servicio, la economía en los gastos y otras mil causas semejantes, recomiendan la jurisdiccion administrativa con preferencia á la ordinaria. En el fuero comun hay trámites lentos, preceptos de rigorosa justicia, hábitos de dirimir cuestiones privadas, y en suma un espíritu diferente del que conviene á la fácil expedicion de los negocios conforme á las reglas de equidad y conveniencia del estado. El licitador sabe que sus con-

(1) Real órden de 8 de Agosto de 1850, y real decreto de 4 de Marzo de 1857.
(2) Leyes de 2 de Abril de 1845, art. 9, y 6 de Julio del mismo año, art. 11.

tiendas con la administracion se ventilan en los tribunales administrativos, y de antemano acepta su fallo.

Ningun contrato de obras y servicios públicos puede someterse á juicio de árbitros, porque la competencia de las diversas jurisdicciones es de órden constitucional, y ninguna autoridad puede renunciar ni delegar las facultades que le pertenecen por derecho propio y la ley le confía como necesarias (1).

SECCION III.

DEL DOMINIO DEL ESTADO.

CAPÍTULO XI.

De los bienes del estado.

1610.—Dominio nacional. 1611.—Bienes del estado.

1610.—En la expresion genérica *dominio nacional ó propiedad de la nacion* se comprenden el dominio público y el del estado; dos derechos que si bien distintos entre sí, proceden de una raíz comun.

1611.—Son bienes del estado aquellos que pertenecen en plena propiedad á la nacion y forman una especie de patrimonio comun á todos los ciudadanos. Entre éstos y los bienes públicos media una gran diferencia, porque si los unos se destinan á cierto uso general, los otros se administran exclusivamente por el Gobierno. Él los adquiere y conserva, los aprovecha y enajena segun las necesidades del servicio y los intereses de la sociedad.

Los bienes públicos (*res publicœ*) corresponden á la nacion en conjunto por el derecho de soberanía, y todos los ciudadanos los poséen y aprovechan *ut singuli:* los del estado (*res universitatis*) pertenecen á la nacion á título de dominio, y los posée y aprovecha *ut universitas*, esto es, como el ente colectivo ó la persona moral llamada pueblo, representada en su Gobierno. La conservacion, uso y fomento de los primeros constituyen actos

(1) Real decreto de 27 de Febrero de 1852, art. 12.

verdaderamente administrativos; y de los segundos nacen actos de pura gestion económica.

Entran en la categoría de los bienes del estado los baldíos, los montes, las minas, los bienes mostrencos y los nacionales.

CAPÍTULO XII.

De los baldíos.

1612.—Terrenos baldíos.
1613.—Su orígen.
1614.—Causas de su multiplicacion.
1615.—Inconvenientes de este sistema rural.
1616.—Enajenacion de baldíos.
1617.—Efecto de estas leyes.
1618.—Nueva legislacion.
1619.—Colonias agrícolas.
1620.—Exámen de su utilidad y eficacia.
1621.—Medios de atenuar sus inconvenientes.
1622.—Carácter de nuestras leyes de colonizacion agrícola.
1623.—Concesion de terrenos.
1624.—Sus efectos.
1625.—Exenciones en favor de los colonos.
1626.—Administracion de los baldíos.

1612.—Llámanse *baldíos* los terrenos ociosos que el estado conserva en su dominio y cuyas producciones consisten en los frutos espontáneos del suelo, ó sean los terrenos que no correspondiendo al dominio privado, pertenecen al dominio público para su comun disfrute ó aprovechamiento, y no están destinados á labor ni adehesados (1).

1613.—El orígen de los baldíos data, segun Jovellanos, del tiempo de los Visigodos, los cuales ocupando y repartiendo entre sí los dos tercios de las tierras conquistadas, y dejando uno sólo á los vencidos, hubieron de abandonar y dejar sin dueño todas aquellas á que no alcanzaba la poblacion extraordinariamente menguada por la guerra. A estas tierras (dice) se dió el nombre de campos vacantes, y éstos son por la mayor parte nuestros baldíos (2).

Sin embargo de tan grave autoridad, nos parece más verosímil que los baldíos sean los terrenos ganados á los Moros por la fuerza de las armas, y no aplicados á la dotacion de ningun

(1) Real órden de 12 de Mayo de 1851.
(2) Ley agraria, núm. 39, y ley 8, tít. II, lib. X del Fuero Juzgo.

concejo, iglesia ó monasterio, ni comprendidos en ningun repartimiento, quedando por lo mismo ociosos y vacantes. Las huellas de aquella concordia fueron borradas con el paso de los Sarracenos que ganaron la propiedad de Romanos y Godos por derecho de conquista, y por derecho de conquista la perdieron, cediendo toda entera en el dominio eminente del estado, trocándose la mayor parte en bienes de abadengo, tierras concejiles y heredamientos particulares, reservándose otra parte el Patrimonio Real, y siendo perdida una porcion no escasa que los reyes no aprovecharon, ni fueron objeto de alguna merced de la Corona.

1614.—La preponderancia que obtuvo más adelante la ganadería sobre el cultivo, confirmó y extendió esta legislacion agraria restaurada por los reyes de Astúrias desde Don Alfonso el Casto, adoptada para la corona de Leon por Don Alfonso el V, y trasladada despues á Castilla en donde subsistió largo tiempo. Las victorias de los cristianos y la definitiva expulsion de los Moros fueron causa de que los reyes pensasen en repartir las tierras ganadas con la espada, y de que se redujesen á labor muchos de los antiguos campos vacantes.

Uno de los primeros cuidados del Gobierno es que «se non yermen las villas, nin los otros logares» (1); ántes debe procurar que la poblacion viva y crezca en medio de la abundancia. A este fin conduce el aumento de subsistencias, resultado natural de convertir las tierras de dominio público en propiedad particular, «cobdiciando (dice Don Alonso el Sabio) que sean bien pobladas e labradas... porque hayan los omes los frutos de ellas mas abondadamente.»

1615.—Nuestro antiguo sistema rural era tanto más imperfecto, cuanto un autor anónimo calculó á principios de este siglo en 89.500,000 fanegadas las tierras de pasto y baldías en España, y en 33 millones solamente las reducidas á labor y cultivo (2). Razones económicas y otras de alta conveniencia pública aconsejaban á los reyes la enajenacion paulatina de tantos terrenos que las leyes, los abusos y envejecidas preocupaciones mantenian en una estéril ociosidad.

1616.—Enrique II siguió unas veces el impulso de los princi-

(1) Ley 3, tít. XI, Part. II.
(2) Véase *Diccionario de Hacienda*, art. BALDÍOS.

pios y cedió otras á los intereses egoistas que atajaban sus pasos. Los pueblos insistian en mantener la confusion de las tierras baldías y concejiles para ensanchar el límite de los aprovechamientos comunes, y los ganaderos se oponian á todo rompimiento, así como á la enajenacion de los terrenos incultos pertenecientes á la Corona, ya fundándose en privilegios de autoridad dudosa, ya en el deseo inmoderado de favorecer al Concejo de la Mesta. Felipe II despachó varios jueces con la comision de proceder á la venta de los baldíos y á la distribucion de las tierras de la mejor manera. Reclamaron contra la enajenacion los procuradores del reino en las Córtes de Madrid de 1586, y el rey, otorgando su peticion, mandó que no se enviasen jueces á vender ni remedir tierras públicas y baldías; y que si por alguna causa algunas tierras de las vendidas se hubieren de remedir, las demasías que se hallaren no se vendiesen, sino quedasen por públicas y concejiles (1).

A pesar de esta ley se renovó la práctica de vender las que el estado poseia; pero las Córtes insistieron en la no enajenacion, obteniendo de Felipe III y Felipe IV en las de Madrid de 1609 y 1632 al otorgar el servicio de millones, la promesa de «no vender ni enajenar tierras baldías, ni árboles ni el fruto de ellos, sino que quedáran siempre lo uno y lo otro para que los súbditos y naturales tuviesen su uso y aprovechamiento (2).

Felipe V restableció el principio de la enajenacion y creó una junta encargada de conocer exclusivamente del negocio de baldíos, sus adjudicaciones y ventas (3), la cual fué suprimida en 1746 despues de las vivas y reiteradas instancias que á Fernando VI hizo la Diputacion del Reino, habiendo accedido tambien al reintegro de los bienes vendidos, y restituyendo las cosas á su anterior estado (4).

Cárlos III y Cárlos IV insistieron en la venta de los terrenos baldíos y dictaron varias providencias para promover la enajenacion y repartimiento de estos terrenos, si bien con leves resultados (5).

Las Córtes de Cádiz acordaron el repartimiento de una parte

(1) Ley 1, tít. XXIII, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Ley 2, tít. XXIII, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Nota 1.ª, tít. XXIII, lib. VII, Nov. Recop.
(4) Ley 3 y nota 2.ª
(5) Reales provisiones de 12 de Junio de 1767, 11 de Abril de 1768 y 26 de Mayo de 1770.

de las tierras baldías entre los militares veteranos, destinando otra para hipoteca de la deuda nacional, y reservando los terrenos necesarios para pasto y los ejidos de los pueblos (1).

Fernando VII ordenó la venta de los bienes baldíos y realengos con destino al pago de réditos y amortizacion de la deuda pública, exceptuando:

I. Los terrenos arbitrados y apropiados con autoridad real ó del Consejo.

II. Los baldíos de aprovechamiento comun de los pueblos que éstos necesitaren para sus ganados ó para sembrar, conservando la alternativa de año y vez, ó cortar maderas y leñas para los usos domésticos.

III. Los pastos necesarios á los ganados trashumantes cerca de las cañadas, abrevaderos y descansaderos (2).

Las Córtes de 1820 á 1823 restablecieron la legislacion de 1813, y el Gobierno absoluto abolió las leyes constitucionales, restaurando empero el anterior sistema de enajenacion en favor de la deuda pública, si bien no con grande latitud, pues aunque se mandó proceder á la averiguacion y venta de los baldíos y realengos por medio de expedientes gubernativos, los intendentes no podian vender por sí mismos, sino proponer la venta á la aprobacion del Gobierno que otorgaba ó no su permiso segun los casos (3).

Más adelante la direccion general de Caminos ejerció la facultad de conceder ciertos terrenos á los particulares bajo determinado cánon, lo cual produjo dudas, reclamaciones y litigios acerca de su autoridad, siguiéndose el despojo de algunos poseedores que á título oneroso y legítimo los disfrutaban; cuyos desórdenes dieron márgen á declarar que la cesion de las tierras baldías á título de enfitéusis quedase reservada al Gobierno.

1617.—Tal fué la legislacion vigente hasta el dia, la cual careció de eficacia por el influjo de los ganaderos enemigos de todo rompimiento y todo cultivo. Y sin embargo, si la agricultura ha de prosperar, y si la riqueza pública ha de recibir un razonable incremento en España, es preciso abrir paso al interés indivi-

(1) Decreto de las Córtes de 4 de Enero de 1813.

(2) Reales cédulas de 5 de Agosto de 1818 y 22 de Julio de 1819.

(3) Orden de las Córtes de 8 de Noviembre de 1820 y decreto de 29 de Junio de 1822, restablecido en 18 de Mayo de 1837, y reales decretos de 5 de Febrero de 1824 y 31 de Diciembre de 1829.

dual, facilitando el tránsito de estas tierras del dominio del estado á la propiedad particular. Consúltense enhorabuena las necesidades locales, modifíquese el principio tomando en cuenta los fueros, usos, costumbres y otros accidentes de la vida social; pero reprímanse tambien las pretensiones egoistas, el monopolio de los intereses y las rutinas perjudiciales.

Es cierto que miéntras la dificultad de los transportes oponga obstáculos invencibles á la circulacion y salida de nuestros frutos, la demanda de terrenos vírgenes será escasa y débil; mas no por eso dejarán de roturarse todos los necesarios al movimiento progresivo de nuestra poblacion y de nuestra industria que propenden á dar cada dia más ensanche al comercio interior y exterior.

1618.—Como quiera que sea, la diversidad de leyes, las vicisitudes de la política, los abusos de la administracion y hasta las usurpaciones particulares de tal modo complicaron los derechos de posesion y propiedad, que fué necesario discernirlos y aun legitimar actos en su orígen viciosos.

Declara la ley propiedad particular:

I. Las suertes que de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios se repartieron con las formalidades prescritas en las leyes (1).

II. Las que bajo las mismas reglas se repartieron tambien por los Ayuntamientos y Juntas durante la guerra de la independencia.

El derecho de propiedad queda sin embargo sujeto á las condiciones siguientes:

I. Los poseedores que por sí ó sus antecesores las adquirieron con obligacion de pagar cánon, y despues las aumentaron con roturaciones arbitrarias, no sólo están obligados al pago de las pensiones establecidas al tiempo de la concesion, sino al recargo proporcional por el terreno agregado.

II. Los que poséen suertes por premio patriótico son dueños de ellas con pleno dominio; pero sólo se les reconoce el útil en las agregaciones arbitrarias, allanándose á satisfacer el cánon del 2 por 100 sobre el valor actual de lo agregado, si estuviese el terreno destinado á labor, ó sobre el que tenian al tiempo de

(1) Real provision de 26 de Mayo de 1770, decretos de las Córtes de 4 de Enero de 1813, 29 de Junio de 1822, y 18 de Mayo de 1837.

hacer las mejoras, si se hubiesen plantado de viñas ó árboles.

III. Los poseedores de tierras arbitrariamente roturadas para plantacion de viñedo ó arbolado que legitimen su adquisicion en virtud de las leyes (1), son respetados en la posesion, si vienen pagando el cánon establecido sin interrupcion de dos años.

IV. Los que no reconocieron la imposicion ó interrumpieron su pago por dicho período ó roturaron con otro objeto, son asimismo respetados, reconociendo el cánon del 2 por 100 sobre el valor actual de los terrenos plantados de viñedo ó arbolado, y el 3 por 100 en los destinados á labor (2).

Los expedientes promovidos á consecuencia de roturaciones arbitrarias deben ser resueltos y ultimados por el Gobierno (3).

1619.—Proponen algunos, como arbitrio eficaz para extender el cultivo á los baldíos y disminuir los despoblados, la fundacion de colonias agrícolas que merecen un particular estudio.

Hay varias suertes de colonias agrícolas, unas que llevan el sello de las instituciones caritativas, y acaso aprovechen para socorrer la miseria allí en donde hace grandes estragos, cuando ya no bastan á contener su crecida los recursos ordinarios de la beneficencia. Entónces procura el Gobierno, no el fomento de la agricultura, sino el alivio de los pobres, dando por bien empleados los tesoros que consume en combatir el infortunio.

Hay tambien colonias penales, poco favorables en verdad á la regeneracion moral de los delincuentes, porque no intimidan, no enmiendan, no admiten disciplina severa ni prision segura. Transformar un vicioso vagabundo en honrado labrador sólo por la virtud del cultivo, es un sueño generoso. Promover la agricultura concediendo terrenos en propiedad á hombres sin hábitos de trabajo y economía para que los vendan y disipen su valor en verdaderas saturnales, ó sujetarlos á la condicion de colonos sin que el interés privado aliente su ánimo y fortalezca sus brazos para romper montes, no son sistemas recomendables á los ojos de la economía pública.

Hay colonias militares que parecen más bien propias de pueblos y siglos bárbaros que de naciones cultas, buenas para proveer á la defensa de una frontera abierta, ó para mantener en

(1) Decreto de las Córtes de 18 de Mayo de 1837.
(2) Ley de 6 de Mayo de 1855.
(3) Reales órdenes de 30 de Agosto de 1871 y 19 de Octubre de 1872.

obediencia un territorio que es preciso sujetar con la fuerza de las armas, pero inútiles al intento de reducir nuevas tierras á labor y mejorar los sistemas de cultivo.

Hay colonias libres y forzadas: aquéllas pueden todavía ser dignas de alabanza si no por sus resultados positivos, á lo ménos considerando que descansan en un principio fecundo de toda mejora y progreso; pero éstas no tienen ningun contacto con el fomento de la agricultura.

Hay por último colonias formadas con naturales y otras que se fundan con extranjeros, ya sea mirando al aumento de la poblacion de un estado, ya porque el Gobierno se proponga difundir con el ejemplo nuevos ingenios y métodos de labranza.

1620.—Reduciendo nuestro exámen á las colonias libres nacionales ó extranjeras y verdaderamente agrícolas, conviene notar los inconvenientes propios de su naturaleza.

I. Lo primero, es dudoso si los gastos de la empresa serán compensados con sus beneficios probables, y si no seria preferible abandonar su fundacion al cuidado y diligencia de los particulares, apartándose el Gobierno de toda intervencion directa é inmediata.

II. Lo segundo, es peligroso á la prosperidad de las colonias admitir toda clase de gentes, laboriosas ó indolentes, económicas ó disipadas, aptas ó ineptas para las faenas del campo; y aun cuando procure el Gobierno establecer reglas para distinguir las personas útiles de las inútiles ó perjudiciales, siempre serán vagas, inciertas y de difícil aplicacion.

III. Lo tercero, debe recelarse que los colonos enervados por la miseria (pues sólo los desvalidos se determinan á posponer su pátria á una tierra extraña y desconocida) sean hombres dispuestos á labrarse una fortuna, apurando los beneficios que á tanta costa les dispensa el Gobierno.

IV. Lo cuarto, es de sospechar que los grandes capitales que el Gobierno necesita para fundar y proteger las colonias agrícolas, sacados del fondo de las contribuciones públicas, no causen más daño que provecho á la agricultura, porque aumentan sus cargas y desvian de su curso natural las fuentes de la riqueza.

V. Lo quinto conviene tener en cuenta los vicios de la administracion que son inevitables donde quiera que la mano del Go-

bierno se ingiere para dirigir empresas propias de la industria privada.

VI. Por último, importa considerar que los extranjeros más adelantados en el arte del cultivo, suelen tropezar con obstáculos invencibles en la naturaleza del terreno, al poner en práctica sus métodos de labranza, y poco á poco caen en la rutina comun á los naturales.

No se arguya en favor de las colonias agrícolas como medio seguro de disminuir los despoblados y extender el cultivo á los baldíos, con el ejemplo de Sierra-Morena. Cárlos III más bien se propuso acabar con los salteadores de caminos levantando nuevas poblaciones en aquellas asperezas y destruyendo sus guaridas, que aumentar el número de habitantes y mejorar el estado de la agricultura; y si abrigó otro pensamiento, la experiencia acredita la vanidad de sus proyectos. Por otra parte, fueron tan graves las dificultades y tan enormes los gastos de la empresa, que seria extremada ligereza aplaudir ó censurar la obra de Olavide sin estudiar la historia de aquellas colonias con recto criterio.

1621.—Mas suponiendo que el Gobierno con su habilidad ó su fortuna haya removido todos ó los mayores obstáculos que se oponen á la fundacion de las colonias agrícolas, no vacilamos en proponer como condiciones necesarias al logro de sus deseos las reglas siguientes:

I. Que escoja tierras fértiles y sazonadas para el cultivo de los frutos ó primeras materias, cuyo fomento debe ser la base de la prosperidad de la colonia, ya mirando á las necesidades de la alimentacion, ya á las ganancias de la industria ó del comercio.

II. Que se distribuyan por suertes entre los colonos, no tanto fundando la distribucion en el principio de la igualdad absoluta, cuanto en la justa proporcion de cada pegujar con el capital, actividad é inteligencia de los cultivadores. El repartimiento uniforme es sólo favorable á los rudos y perezosos.

III. Que se concedan los terrenos en propiedad para despertar en el hombre el amor al trabajo, la sed de mejoras y la esperanza de allegar una fortuna. El colono que no fuere propietario, más se parecerá al siervo de la edad media, que al labrador de nuestro siglo. Esto no impide que al principio posea el colono la tierra á título de censo enfitéutico, hasta que, redimida la pension, consolide el dominio.

IV. Que la situacion de la colonia sea bien escogida, en medio de pueblos ricos y abundantes, con los cúales pueda cambiar sus productos á beneficio de las vias de comunicacion y transporte que debe abrir el Gobierno.

V. Que en todo caso se prefiera colonizar con naturales á colonizar con extranjeros, pues si la introduccion de los métodos de labranza usados en otras partes no es una ventaja cierta, parece justo y político atender primero á mejorar la condicion de nuestros pobres, que á socorrer los ajenos. Extraño seria traer á la Península colonos de fuera del reino, miéntras millares de españoles emigran á Argelia y al Nuevo Mundo, pueblan aquellas regiones y tal vez se hacen súbditos franceses ó americanos.

VI. Y en fin, que el Gobierno provea de mantenimientos, semillas, ganados y aperos de labranza á los colonos, y que los exima de las contribuciones de sangre y dinero por cierto número de años. Pueden hacerse estos gastos por via de anticipacion, debiendo los colonos satisfacerlos con el importe anual del cánon módico con que se grava la concesion de los terrenos.

1622.—Nuestra legislacion administrativa no se muestra propicia al sistema de establecer colonias agrícolas de cuenta y riesgo del Gobierno, contentándose con proteger las empresas que tienen por objeto fundar nuevas poblaciones para reducir á cultivo los terrenos baldíos y realengos y los particulares, ó introducir mejores métodos de labranza en los ya cultivados.

1623.—Al hacer el Gobierno la concesion de los terrenos debe cuidar:

I. Que sean baldíos ó realengos clasificados como tales, y que no tengan una aplicacion especial.

II. Que se concilien los efectos de la ley de desamortizacion civil con el espíritu y tendencias de la de colonias agrícolas, á las cuales se adjudican los terrenos que solicitan, consultando el interés de la nacion.

III. Que no se comprendan en las concesiones los terrenos cubiertos de monte alto ó maderable, ó las masas y rodales de pinos, pinabetes, hayas y robles, cuyo dominio continúa perteneciendo al estado ó á las corporaciones dependientes del Gobierno.

IV. Si los terrenos, objeto de la concesion, fuesen de monte bajo é inmaderable, ó estuviesen cubiertos de árboles dispersos que no formen masas ó rodales de monte alto, las empresas es-

tán obligadas á satisfacer préviamente su valor, no llevando á cabo su proyecto de colonizacion.

V. En la designacion y concesion de estos terrenos se deben respetar los caminos, fuentes, abrevaderos, usos, aprovechamientos y demás servidumbres públicas y privadas legalmente establecidas.

Cuando un español ó extranjero, en nombre propio ó en representacion de alguna empresa, desea fundar una colonia agrícola, solicita la concesion de los terrenos necesarios por el ministerio de Fomento. La concesion es un acto legislativo cuando la cabida de los terrenos excede de 322 hectáreas, y cuando no excede, es un acto puramente administrativo.

El Gobierno señala los terrenos en donde haya de establecerse la colonia á solicitud de los interesados, prévio el deslinde y fijacion de derechos en presencia y de acuerdo con los propietarios colindantes.

1624.—Estas concesiones tienen el carácter de provisionales al principio, y no pasan á ser definitivas, ni la posesion de los terrenos se cambia en propiedad, hasta expirar los cuatro primeros años. Si en dicho plazo el concesionario no cumple las condiciones estipuladas con el Gobierno, caduca la concesion y ceden las obras emprendidas en beneficio del estado.

1625.—Concede la ley á los colonos de terrenos baldíos y realengos durante los diez años contados desde la fecha de la concesion provisional, las exenciones siguientes:

I. De toda contribucion directa.

II. De los servicios de bagaje, alojamiento, veredero y cualquiera otra carga, satisfaciendo solamente la prestacion personal con destino á los caminos vecinales que las colonias necesiten para comunicarse con las poblaciones inmediatas.

A los colonos establecidos en terrenos de propiedad particular se les otorgan todas las exenciones anteriores, salva la diferencia que pagan por contribucion de inmuebles la misma cuota que satisfacian ántes de fundar la colonia.

A los colonos extranjeros y á los hijos que los acompañan al venir á colonizar ó trabajar en el campo, se les exime del servicio militar. De igual exencion disfrutan los nacidos en España, siempre que se hayan ocupado en faenas rurales por espacio de cuatro años. Tambien se les favorece permitiéndoles introducir

libremente á su llegada al reino todos los efectos de su equipaje, y los utensilios é instrumentos de su industria, arte ú oficio, y además dos cabezas de ganado mayor y cuatro de menor por cada uno (1).

Tal es la ley de colonias agrícolas, estéril de todo punto hasta el dia y de dudosa eficacia en lo venidero. Donde quiera que haya tierras fértiles en condiciones favorables para el comercio de sus frutos, las reducirá á cultivo el interés privado sin más estímulo ni recompensa que la proteccion ordinaria del Gobierno. Donde no las haya, el auxilio oficial será la expresion de una vana esperanza del legislador oficioso, atento á crear una vida artificial hija de su buen deseo, pero tambien de flaco fundamento, porque nunca prevalecerán las instituciones contrarias á la naturaleza.

Procurar la enajenacion de los baldíos y realengos, fomentar todas las industrias, abolir todos los abusos locales fundados en tradiciones erróneas ó en leyes no aplicables á la situacion actual, la propagacion de la enseñanza, la atencion en cuanto concierne á la sanidad y salubridad y la proteccion sostenida de todos los intereses que se agitán en la esfera de la administracion (2), tales son los medios verdaderos, los únicos eficaces de disminuir nuestros terrenos ociosos y vacantes.

1626.—La administracion de los baldíos va envuelta con la de los montes, cuando los terrenos están cubiertos de árboles; y cuando no, los pueblos, ó más bien el primer ocupante aprovecha, esquilma y destruye el terreno, siendo su voluntad la ley y su interés el límite de sus actos.

CAPÍTULO XIII.

De los montes.

ARTÍCULO 1.º—*Legislacion.*

1627.—Importancia de los montes.
1628.—Exámen de nuestra legislacion.
1629.—Espíritu de la vigente.

1627.—«La sociedad entera está interesada en la replantacion

(1) Leyes de 21 de Noviembre de 1855, y 3 de Junio de 1868.
(2) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, art. 64.

progresiva y en el entretenimiento de los arbolados que proporcionan las maderas necesarias para la construccion y reparo de los edificios; que suministran las leñas y carbones indispensables para todos los usos de la vida; que son los conductores naturales de las lluvias; que alimentan la vegetacion y aseguran las cosechas; que ofrecen sombra y frescura á los viajeros fatigados, y que en fin hacen habitables los campos, desiertos cuando no gozan de este beneficio» (1).

En efecto, son los montes de imponderable utilidad como pasto de los ganados, abrigo de la caza, depósito de combustible y almácigas en donde se crian las maderas de construccion naval y civil. Favorecen tambien la salud pública y la agricultura, templando el aire seco y ardiente del estío, impidiendo la rápida evaporacion de las aguas, y moderando el ímpetu de los torrentes que se desprenden de las montañas en la estacion de las lluvias y de las nieves, y arrastran en su curso la tierra vegetal asentada en lo alto de las colinas, y muchas veces precipitan al fondo de los valles piedras enormes, árboles corpulentos y partes de un campo ó edificio que hacen más peligrosas y terribles las inundaciones (2).

1628.—Nuestra legislacion sobre montes fué muy vária y aun contradictoria, unas veces descuidando los montes del estado y los comunes, y otras oprimiendo los particulares. Hállanse las primeras leyes en los fueros de Nájera y Soria, en donde se contienen disposiciones minuciosas acerca de los montes, de los montaneros y policía de los campos. Las Córtes de Valladolid de 1256 y 1351 suplicaron á D. Alonso X y D. Pedro pusiesen remedio á la tala é incendio de los pinares y encinares, y el rey hizo ordenamiento para impedirlo, so pena de muerte y perdimiento de bienes.

Con estas parciales providencias fueron protegidos los montes hasta la publicacion de la pragmática de Toledo de 1480, á la cual siguieron las ordenanzas de 1493 y la pragmática de Búrgos de 1496, dadas ambas por los Reyes Católicos, en que se procuraba fomentar el arbolado, y se prohibian las talas y descepos y señalaban reglas para las cortas (3). Don Cárlos I y doña Juana

(1) Ibid., art. 12.
(2) Historia de la economia política en España, cap. XXXIII.
(3) Ley 1.ª, tit. xxiv, lib. VII, Nov. Recop.: Perez, Pragmáticas de los Reyes Católicos, fol. 57.

despacharon en Valladolid, año 1518, una real provision para la repoblacion de los montes, mandando á las justicias y á los concejos de las ciudades, villas y lugares del reino que hiciesen nuevos plantíos, pues ya se notaba la falta de leñas y de abrigo para los ganados en tiempo de fortuna (1). Felipe II, en la instruccion que dió á D. Diego de Covarrubias, cuando le nombró presidente de Castilla en 1582, le decia: «Una cosa deseo ver acabada de tratar, y es lo que toca á la conservacion de los montes y aumento de ellos que es mucho menester, y creo andan muy al cabo. Temo que los que viniesen despues de nosotros, han de tener mucha queja de que se los dejamos consumidos, y plegue á Dios que no lo veamos en nuestros dias.» Con todo eso, no dictó otras providencias que la prohibicion de que entrasen á pacer los ganados en donde habian sido quemados los montes para más crecimiento de ellos y del pasto (2). Felipe III encargó á los alcaldes tuviesen mucho cuidado y diligencia en hacer cumplir y ejecutar las leyes hechas para la conservacion de los montes y plantíos (3). Felipe IV, á ruego de los procuradores á las Córtes de Madrid de 1623 (y lo sacaron por condicion al otorgar el servicio de millones), hizo extensiva la pragmática de 1496 á los montes particulares, de modo que todos los del reino quedaron sujetos á los reglamentos; y Cárlos II dictó otras providencias estériles en su mayor parte, porque más bien contenian quejas y penas contra los dañadores de los montes, que preceptos oportunos para el fomento del arbolado.

Felipe V dió varias leyes relativas al aumento de los plantíos generales en todos los montes, dehesas y baldíos pertenecientes á la Corona, y otorgó varios privilegios al Consejo de la Guerra y á la Junta de Armadas con respecto á aquellos cuyas maderas sirviesen para la construccion naval (4). Fernando VI publicó una ordenanza en la cual mandó repoblar los montes del estado y de los pueblos, y hasta á los dueños particulares impuso la obligacion de hacer plantíos; y otra relativa á los montes de la marina que prohibia á los propietarios cortar árbol ninguno sin noticia y permiso de las autoridades competentes (5). Y por último, en

(1) Ibid., ley 2.
(2) Ibid., ley 7.
(3) Ibid., ley 9.
(4) Leyes 10, 11, 12 y 13, tit. XXIV, lib. VII, Nov. Recop.
(5) Ibid., leyes 14, 22 y 23.

interés de la Marina estaban los montes particulares sujetos á la servidumbre de la marca de los árboles útiles para la construccion naval, cuyos dueños no podian cortarlos ni aprovecharlos de modo alguno, sino reservarlos á disposicion de la Marina que los pagaba á juicio de peritos. Posteriormente fué abolida esta odiosa é inútil servidumbre, quedando sin embargo los dueños sujetos á la obligacion de pedir licencia para hacer la corta de sus propios árboles (1).

Las Córtes de Cádiz sustituyeron al espíritu reglamentario de nuestras antiguas leyes el principio absoluto de la libertad, y reservando al Gobierno solamente la administracion de los montes del estado, quedaron los de propiedad comun á entera disposicion de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, y los de dominio privado exentos de toda traba (2).

Los montes comunes y realengos de la comprension de la Marina volvieron á regirse por las ordenanzas vigentes en 1808; y en cuanto á los arbolados de propiedad particular se mandó que por entónces no se hiciese novedad. Quedaron pues sin efecto las leyes de Cádiz, y suprimida la Conservaduría general de montes y todas las subdelegaciones y juzgados especiales del ramo y sus dependencias. Poco despues fué expresamente restablecida en toda su fuerza y vigor la ordenanza de montes y plantíos de 1748.

Algunas mejoras parciales completan la historia de nuestra legislacion administrativa en este punto. Primero se declaró que los montes de dominio particular podian ó no cerrarse á voluntad de sus dueños, quienes, como propietarios del terreno y sus árboles, eran libres en aprovecharlos con entera libertad. En seguida que los particulares que solicitasen someter los arbolados de su propiedad al régimen de los montes del estado, gozasen de la misma proteccion que si fuesen del dominio público. Más adelante se prohibió á los dueños de árboles situados á la inmediacion de las carreteras cortarlos sin licencia de la autoridad local respectiva, y con la obligacion de plantar en el mismo paraje tres por cada uno de los que cortasen, vedando absolutamente sacar ó arrancar las raíces. Y por último se declaró que

(1) Ibid., ley 27.
(2) Decreto de las Córtes de 14 de Enero de 1842.

los negocios contenciosos de montes y plantíos de propios ó apropiados eran de la competencia del Consejo (1).

1629.—Una ordenanza particular fundada en los principios de la ciencia administrativa, conciliadora del interés público con el derecho de propiedad, fué el primer paso que dió el Gobierno para introducir el órden en este cáos (2). Mas como el restablecimiento de la Constitucion de 1812 en 13 de Agosto de 1836 indujese tambien á restablecer otro sistema administrativo análogo, el cual favorecia el uso y aprovechamiento de los montes de propios y comunes sin limitacion alguna, poniéndolos bajo la inspeccion inmediata y entregándolos al cuidado y vigilancia de los Ayuntamientos (3), volvimos á caer en el extremo opuesto de gobernar muy poco huyendo de gobernar demasiado, y las ordenanzas de 1833 dejaron de tener fuerza legal en cuanto eran contrarias á los principios consagrados en la ley de Cádiz. Esta omnímoda libertad otorgada á los Ayuntamientos produjo graves abusos que hubieran terminado en la tala y devastacion de todos los montes de los pueblos, si el Gobierno no hubiese acudido prontamente á ponerles coto, á cuyo fin conducia la medida dictada en vista de la urgente necesidad de proveer á la conservacion y fomento del arbolado que reservaba al Gobierno la administracion de todos los montes y plantíos realengos y de dueño no conocido (4), y otras más directas todavía en las cuales se prohibió á los Ayuntamientos hacer descuajes, rompimientos ni corta alguna sin su autorizacion (5).

Tal es el espíritu de la legislacion vigente: respeto á la propiedad en cuanto á los montes particulares; tutela administrativa en los comunes y de establecimientos públicos, y accion directa é inmediata en todos los del estado.

(1) Real órden de 18 de Setiembre de 1814, real decreto de 19 de Octubre de 1814 y reales órdenes de 26 de Agosto de 1816, 10 de Diciembre de 1817, 15 de Setiembre de 1818 y 13 de Enero de 1829.

(2) Ordenanzas generales de montes de 22 de Diciembre de 1833.

(3) Decreto de las Córtes de 24 de Noviembre de 1836 restableciendo el de 14 de Enero de 1812, y real decreto de 15 de Octubre del mismo año restableciendo la ley de 3 de Febrero de 1823.

(4) Real decreto de 31 de Mayo de 1837.

(5) Real órden de 24 de Diciembre de 1838 y órden del Regente de 6 de Noviembre de 1841.

ARTÍCULO 2.º—*Administracion.*

1630.—Montes, segun la ley.
1631.—Su clasificacion.
1632.—Administracion de los montes del estado.
1633.—Intervencion del Gobierno en los públicos.
1634.—Tutela administrativa.
1635.—Autoridad de los gobernadores.
1636.—Atribuciones de los agentes inferiores.
1637.—Cautelas.

1630.—Llámanse montes todos los terrenos cubiertos de árboles á propósito para la construccion naval ó civil, carboneo y demás necesidades, ya sean altos, bajos, bosques, sotos, plantíos ó matorrales de toda especie distinta de los olivares, frutales ó semejantes plantaciones de especial fruto ó cultivo agrario (1).

1631.—Divídense en montes del estado, de los pueblos, de corporaciones ó establecimientos públicos y de particulares.

1632.—Los montes del estado corren á cargo del ministerio de Fomento que los administra, cuidando de aplicar las leyes y reglamentos especiales, porque en efecto así lo requiere este género de riqueza, lenta en crecer, breve en acabar y de utilidad superior á todo encarecimiento.

1633.—El principio de la tutela administrativa sobre los montes de los pueblos y establecimientos públicos, no sólo está conforme con la doctrina expuesta repetidas veces en el discurso del presente libro, sino que proclama la necesidad de precaver los muchos abusos que solian cometer las corporaciones populares, siempre que la ley reconoció su exclusiva competencia para hacer cortas y talas en los montes y bosques del comun.

No habria inconveniente en concederles el pleno y absoluto dominio, y por tanto la conservacion y beneficio de los montes de su propiedad, si estuviesen animadas de aquel amor á la tradicion que en la antigua Roma y en la moderna Inglaterra se revela en el respeto á los árboles viejos y á los troncos carcomidos. La misma supersticion velaba en la antigüedad sobre estas reliquias, pues habia bosques sagrados y venerados como

(1) Ordenanzas de montes de 22 de Diciembre de 1833, art. 1.

templos. Hoy el espíritu de la destruccion se apoderó de los pueblos que no reparan ni vacilan en entregar al hacha del leñador mil y mil encinas seculares.

1634.—Los montes públicos, ó sean de los pueblos y corporaciones sometidas á la alta tutela administrativa, están sujetos á la intervencion del Gobierno:

I. Para que su explotacion se encierre dentro de los límites de la produccion natural.

II. Para que se observen las leyes y reglamentos del ramo, así en la parte facultativa como en la administrativa.

III. Para que la guardería de todos ellos se ajuste á un sistema uniforme que corresponda á los fines de su instituto.

Los particulares ó pertenecientes al dominio privado gozan de plena libertad, salvo las pocas y necesarias restricciones que exige la observancia de las reglas generales de policía (1).

1635.—Los gobernadores de provincia son los encargados en su respectivo territorio de la administracion de dichos montes, teniendo bajo sus órdenes para el mejor desempeño de este servicio un ingeniero del ramo y el número conveniente de sobreguardas y guardas, cuyo personal distribuye el ministro de Fomento entre las provincias.

Al ministro corresponde el nombramiento de los primeros que deben ser agrimensores ó peritos agrícolas. La direccion del ramo nombra los sobreguardas y guardas (2).

No pueden ser peritos ni guardas los tratantes en maderas, ni los que ejerzan industrias ó posean fábricas ó establecimientos de cualquiera clase en que hayan de emplearse productos de los montes (3).

1636.—Estos agentes administrativos ejercen atribuciones comunes y especiales. Las primeras son relativas á la conservacion y mejora de los montes; á la observancia de las ordenanzas y disposiciones vigentes; á la persecucion de los contraventores sorprendidos *in fraganti;* á la denuncia ante los alcaldes y jueces de primera instancia del distrito de los daños ocasionados en los montes; á la vigilancia de toda innovacion advertida en los lindes, cultivo y aprovechamiento de los que están á su cuidado;

(1) Ley de 24 de Mayo de 1863, art. 14.
(2) Decreto de 27 de Diciembre de 1863.
(3) Reales decretos de 12 de Junio y 23 de Noviembre de 1859.

á promover su deslinde y amojonamiento y custodiar los títulos, planos y otros documentos (1).

1637.—Para asegurarse el Gobierno de su independencia y fidelidad les prohibe:

I. Tratar en maderas ó leñas, ser ganaderos y ejercer clase alguna de industria en que hayan de emplearse como materia principal los productos y despojos de los montes, so pena de destitucion.

II. Ejercer su destino en los distritos donde hagan su provision de maderas y leñas como propietarios, ó como arrendatarios de herrerías, fundiciones, hornos, fábricas de vidrio y demás establecimientos fabriles é industriales para cuyo sostenimiento se necesite combustible vegetal.

III. Recibir de los Ayuntamientos y establecimientos públicos género alguno de retribucion ó sobresueldo.

Todos los empleados del ramo de montes están sujetos á las ordenanzas del ramo.

Las atribuciones especiales se consignan con toda extension en el reglamento citado y en diversas órdenes posteriores (2).

El Gobierno ha reconocido la necesidad de tener por auxiliares agentes entendidos en selvicultura, tanto en la parte facultativa como en punto á su legislacion y jurisprudencia, y creó una escuela especial de ingenieros de montes y plantíos de donde salen las personas encargadas del servicio facultativo en cada distrito (3).

ARTÍCULO 3.º—*Deslinde.*

1638.—Clasificacion de los montes.
1639.—Montes públicos.
1640.—Formacion del catálogo.
1641.—Deslinde.
1642.—Procedimiento.
1643.—Publicidad.
1644.—Audiencia de los interesados.
1645.—Oposicion.
1646.—Cuestiones de propiedad.
1647.—Aprobacion del expediente.
1648.—Amojonamiento.

(1) Reglamento de 24 de Marzo de 1846, art. 1.

(2) Reglamento de 24 de Marzo de 1846, art. 2 y sig., y reales órdenes de 4 y 23 de Mayo y 6 de Julio de 1846 y 10 de Diciembre de 1861.

(3) Reales decretos de 1.º de Mayo de 1835 y 16 de Marzo de 1842, reglamento de esta fecha, reales decretos de 13 de Noviembre de 1846 y 16 de Marzo de 1859, reglamento de 18 de Mayo de 1862, decretos de 24 de Octubre de 1870, 21 de Marzo de 1873, 11 de Julio de 1874, y real decreto de 19 de Febrero de 1875.

1649.—Aprovechamientos particulares.
1650.—Reclamacion de deslinde.
1651.—Usurpacion de montes públicos.

1638.—Como la administracion tiene distintos deberes que cumplir en cuanto á cada clase de montes, pues ya ejerce los derechos de un propietario, ya desempeña el cargo de un tutor, y ya en fin se limita á proteger el dominio particular, su primera obligacion es clasificarlos y deslindarlos para conocer la línea de su competencia.

1639.—Son montes públicos para los efectos de la ley, no solamente los del estado, pero tambien los de los pueblos y corporaciones que dependen del Gobierno y se hallan exceptuados de la desamortizacion, así como los declarados enajenables miéntras no pasan al dominio particular.

1640.—En cada provincia debe formarse un catálogo de los montes que existen en ella, con distincion de los que son del estado y los que pertenecen á los pueblos y establecimientos públicos. La inclusion de un monte en el catálogo no prejuzga la cuestion de propiedad.

Los que se consideren agraviados con la inclusion de un monte en el catálogo en el concepto de que es propiedad del estado, de un pueblo ó de una corporacion pública, pueden acudir al Gobierno ó al gobernador de la provincia por la via gubernativa solicitando la exclusion. Si la providencia fuere confirmada, podrán los interesados deducir la accion correspondiente ante los tribunales de justicia (1).

1641.—Clasificados los montes se procede al deslinde, el cual es un acto puramente gubernativo, miéntras no hay oposicion de parte. Deslindar los montes es fijar la competencia de la administracion distinguiendo los públicos de los privados.

Corresponde á la administracion entender en el deslinde. Los Ayuntamientos y las corporaciones que de ellos dependen, promueven el de los montes de su pertenencia, y si no lo hacen, lo acuerdan los gobernadores de oficio. Si por la colindancia de un monte público con otros particulares hubiese peligro de invasiones, pueden declararlo en estado de deslinde.

(1) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 1.º y sig.

Los ingenieros y sus ayudantes son los encargados de la ejecucion inmediata, auxiliándolos el gobernador con toda su autoridad.

1642.—Ántes de proceder al apeo, los ingenieros reunen todos los datos y antecedentes relativos á los montes que hayan de deslindarse y que comprueben su extension y los derechos del estado á ellos. En su vista redactan y presentan al gobernador de la provincia una memoria relativa á la propiedad de los montes, mostrando las razones en que se funda y proponiendo el modo de hacer el apeo con acierto.

Los montes que las Diputaciones provinciales hubiesen vendido, permutado, dado á censo ó enajenado de cualquier modo miéntras regia la ley de 3 de Febrero de 1823, deben incluirse en los deslindes, pues siendo así que dicha ley no las autorizaba sino para disponer de las fincas de los propios con audiencia de los Ayuntamientos respectivos, sus actos son nulos en cuanto á los montes que pertenecian al estado. Pero no así se incluyen los repartimientos hechos á particulares en virtud del decreto de las Córtes de 11 de Enero de 1813, si en algun caso comprendió montes realengos ó baldíos de la nacion.

Tambien son objeto de los deslindes los arbolados pertenecientes á propios dados á censo enfitéutico por las Diputaciones provinciales sin observar las reglas precisas de que fuesen cedidos á venta real y por capital en dinero, cuando respecto á alguno ó algunos hubiere motivo para creer que no los poseyeron con título legítimo, porque no sólo hay vicio de nulidad en estos actos, sino que además el gobernador de la provincia, en calidad de conservador de los montes públicos, tiene el derecho y el deber de rescatar todo lo usurpado.

Asimismo están sujetos al deslinde los montes ya deslindados por los gobernadores, cuyas providencias en este caso no se consideran ejecutorias sino interinas hasta la revision de las operaciones y la aprobacion definitiva del Gobierno (1).

1643.—El gobernador de la provincia anuncia al público con dos meses de anticipacion por medio del Boletin Oficial y de edictos fijados en los pueblos en donde radiquen los montes, el dia en que debe empezar el deslinde. Además cita particularmente

(1) Real órden de 19 de Diciembre de 1849.

y con la misma antelacion á cada uno de los propietarios colindantes; y no pudiendo serlo en sus personas, se extiende por diligencia y se hace igual emplazamiento á sus respectivos administradores, colonos ó parientes más inmediatos.

1644.—Durante este plazo las partes interesadas presentan al gobernador las peticiones, documentos y pruebas que estimen convenientes á la defensa de sus derechos, so pena de no ser oidos. No se admiten otras pruebas que los títulos anteriores de propiedad, la prescripcion y aquellos documentos que con todas las formalidades legales comprueben el derecho de los interesados.

1645.—El ingeniero procura terminar por avenencia las cuestiones á que diere lugar el deslinde, y cuando no logra la conciliacion, lo pone en noticia del gobernador de la provincia para que resuelva por la via gubernativa. Si las partes no se aquietan con su providencia, pueden usar de su derecho ante el tribunal competente, es decir, ante la Comision provincial ó el juez de primera instancia á cuya jurisdiccion pertenezcan los montes segun los casos.

1646.—Cuando por cuestiones de propiedad fuere preciso acudir á los tribunales ordinarios, deben los interesados abstenerse de deducir su accion miéntras no se halle concluido y resuelto el expediente gubernativo sobre la pertenencia de los montes, su deslinde y amojonamiento. Durante la operacion del apeo y miéntras no se declara en juicio contradictorio el derecho de propiedad, los poseedores de los montes continúan en el goce y aprovechamiento de sus productos, aunque dando fianza de conservar aquellas propiedades en su estado actual, y respondiendo de todos los daños y deterioros sucesivos de tal manera que hayan de entregarse al que resulte propietario como existian al anunciarse los deslindes.

Segun va el ingeniero verificando el deslinde de cada propiedad, designa sus límites y firma este artículo con el propietario colindante; y si éste lo rehusa, no por eso invalida ni entorpece el curso de las diligencias. En ellas deben constar las propuestas y aun las simples observaciones de unas y otras partes, cuando discordaren en el señalamiento de los confines.

1647.—Terminadas las diligencias, se pasan al gobernador, para que teniendo presente lo actuado y las reclamaciones ó

protestas en tiempo hábil, apruebe ó desapruebe, oida la Diputacion provincial, el deslinde practicado. Si lo desaprueba, se practica de nuevo; y si lo aprueba, se notifica á las partes interesadas y se procede al amojonamiento del monte, á no haberse interpuesto reclamacion por la via contenciosa, en cuyo caso se suspende la operacion hasta que recaiga fallo ejecutorio.

1648.—Un mes despues de verificado el deslinde, con fijacion de dia y citacion de los interesados, el ingeniero da principio al amojonamiento de los montes deslindados. Si emplease mojones de piedra ó madera, los propietarios colindantes deben costear su colocacion segun los términos demarcados á sus montes respectivos, y si despues quisiesen rodear sus propiedades con cerca, seto ó zanja, lo pueden hacer dentro de su propio terreno, sin ocupar el de la propiedad colindante (1).

Al colocar los hitos ó mojones debe respetarse la posesion de aquellos terrenos considerados de propiedad particular que hayan quedado dentro de los límites señalados al monte público deslindado, miéntras los tribunales de justicia no declaren por sentencia firme el derecho de propiedad á favor del estado ó de la corporacion administrativa á quien se atribuye el monte en cuestion.

1649.—Cuando por resultado del deslinde se reconozca á favor de un particular la propiedad de un terreno respecto del cual se haya limitado la libertad de los aprovechamientos, se alza la prohibicion; y si el reconocimiento de la propiedad fuese sólo de una parte, subsiste la prohibicion en cuanto al resto, miéntras no sea vencida la administracion en juicio por la via contenciosa ó ante la jurisdiccion ordinaria, segun los casos.

1650.—Los dueños de los terrenos colindantes con montes públicos exceptuados de la venta y no deslindados pueden reclamar el deslinde, y entónces debe procederse al apeo con la mayor brevedad, y como si fuese acordado de oficio.

1651.—Cuando haya presuncion fundada de que un monte considerado de dominio particular y que no confina con otro reconocido por público, ha sido usurpado en todo ó en parte al estado, á un pueblo ó establecimiento público, el que entienda tener el derecho de propiedad debe hacer su reclamacion ante los tri-

(1) Real decreto de 1.º de Abril de 1846 y real órden de 15 de Marzo de 1860.

bunales de justicia con arreglo á las leyes del fuero comun. El descuido de los funcionarios á quien se denuncie la presuncion, implica su responsabilidad (1).

ARTÍCULO 4.º—*Enajenacion.*

1652.—Utilidad de los montes.
1653.—Daños y peligros de su exceso.
1654.—Proporcion conveniente.
1655.—Clasificacion para la venta.
1656.—Montes que deben enajenarse.
1657.—Montes exceptuados de la enajenacion.
1658.—Repoblacion.
1659.—Crítica.
1660.—Expedientes de enajenacion.
1661.—Subastas.

1652.—La salud pública, la frecuencia de las lluvias, el aprovechamiento de las aguas, el peligro de las inundaciones, el progreso del cultivo y la justa proteccion de la ganadería exigen cierta proporcion conveniente de bosques y tierras de labor que no es posible establecer segun una ley general.

Los árboles no atraen las lluvias, como suelen decir, pero influyen en la temperatura y en el grado de humedad de la atmósfera. Toda la cantidad de agua que se desprende de las nubes se distribuye en tres partes: una penetra en la tierra, otra se evapora y otra corre por la superficie hasta juntarse á los rios y perderse en el mar. Las raíces de los árboles abren paso al agua que va formando depósitos subterráneos de donde salen los manantiales y los rios, y las ramas cubiertas de espeso follaje impiden que los rayos del sol aceleren la evaporacion; en tanto que los bosques disminuyen la furia de los torrentes, las avenidas y las inundaciones que además de causar grandes estragos, despojan á las montañas de su tierra vegetal, y se tornan estériles como las rocas.

1653.—Sin embargo, del exceso de los bosques nacen tambien daños y peligros, porque si la tierra empapada en agua se resiste á absorber las llovedizas, naturalmente se estancan en la superficie con menoscabo de la salubridad del país, ó se precipitan de los montes á los valles. Añádese á esto que la demasiada hu-

(1) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 17 y sig.

medad de la tierra y del aire perjudica á la vegetacion, y que los grandes bosques roban mucho espacio á la agricultura.

1654.—Síguese de aquí que el Gobierno debe procurar el equilibrio de los montes poblados de árboles y las llanuras entregadas al cultivo, pues si llega á romperse y esta perturbacion se hace duradera, padecerán la poblacion y la riqueza grave quebranto por falta ó sobra de aguas. Por eso, la última ley de desamortizacion exceptúa los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno (1).

1655.—La prudente reserva del legislador abandonó la clasificacion de los montes al recto criterio del poder administrativo, y en uso de sus facultades dividió todos los de España en tres clases segun las especies arbóreas, á saber:

I. Montes exceptuados de la enajenacion.

II. Montes de enajenacion dudosa.

III. Y montes en estado de venta (2).

Posteriormente acordó el Gobierno suspender la enajenacion de los terrenos que aun estando desnudos de árboles, forman las montañas, las riberas escarpadas, las costas acantiladas, las dunas, los arenales y demás que no siendo á propósito para el cultivo agrícola, deben ser objeto de plantíos (3).

La clasificacion de los montes por las especies arbóreas que en ellos predominan se funda en la necesidad de distinguir los altos y huecos de los bajos y cerrados, aquéllos más útiles que éstos para conservar las condiciones favorables del clima. El Gobierno pensó que los primeros no pueden ser convenientemente poseidos y cuidados por el interés individual. La accion privada (dijo) ha de sacrificar siempre á ganancias presentes y seguras las probabilidades de los productos que no han de realizarse sino al cabo de plazos larguísimos. Las maderas necesarias para la construccion civil ó naval no abastecerán jamás el mercado en cantidad suficiente, si han de ser objeto de especulacion privada la siembra ó plantacion, el cuidado y fomento de los árboles que las producen (4).

Para plantear su sistema ordenó que los ingenieros de montes

(1) Ley de 1.º de Mayo de 1855, art. 2, § 6.
(2) Real decreto de 26 de Octubre de 1855.
(3) Real decreto de 16 de Febrero de 1859.
(4) Real órden de 17 de Febrero de 1859.

practicasen reconocimientos facultativos, clasificasen los montes de cada provincia, redactasen memorias y formasen estados de nuestra riqueza forestal (1). Deseaba el Gobierno reunir noticias para levantar la estadística provisional de los montes públicos de España, é ilustrarse con la opinion de la Junta especial de Montes que debia escribir una memoria ó resúmen de todas las presentadas por los ingenieros, dando así unidad á sus trabajos y sometiéndolos á un criterio superior (2). Hízose la clasificacion apetecida y fué aprobada (3).

1656.—Fueron declarados en situacion de venta los montes del estado, de los pueblos y establecimientos públicos, excepto los que por sus especies arbóreas, por razones cosmológicas, ó por suponerlos de aprovechamiento comun ó dehesas boyales debian conservarse y seguir bajo el régimen de las ordenanzas del ramo (4), y se dictaron providencias para impedir la enajenacion de los reservados, encargando á los gobernadores que con el aviso del ingeniero, suspendiesen la subasta ó anulasen el remate (5).

No contento el Gobierno con los estudios hechos hasta entónces, ni persuadido de la bondad de la clasificacion, ni del acierto en las excepciones, reformó las bases adoptadas.

Partiendo del principio consignado en el real decreto de 26 de Octubre de 1855, dijo: Hay tres clases de montes, la primera compuesta de las especies arbóreas que no se encuentran por regla general sino en las altas sierras, en las grandes pendientes y en los terrenos inútiles para el cultivo agrario y que rinden productos seculares, cuya conservacion no puede esperarse del interés individual. Esta clase debe quedar exceptuada de la venta. La segunda comprende especies que tienen turnos cortos para sus producciones, y que no suelen ocupar las grandes asperezas del suelo, ni ser la única defensa de la tierra vegetal, y se entrega desde luégo á la enajenacion. La tercera es un término medio entre el monte alto y el bajo, y entran en ella especies que así suelen encontrarse en los campos más fértiles como en

(1) Real órden de 17 de Febrero de 1859.
(2) Real órden de 7 de Mayo de 1859.
(3) Real órden de 30 de Setiembre de 1859.
(4) Real órden de 1.° de Julio de 1859.
(5) Real órden de 15 de Diciembre de 1859.

las montañas y los abismos, y estos fueron tambien incluidos en la categoría de los enajenables.

1657.—La imperfecta estadística de nuestra riqueza forestal vino á demostrar que los montes exceptuados de la venta segun la clasificacion aprobada por el Gobierno, ascendian á 19.000, de los cuales habia más de 2.500 que no cubrian una hectárea, más de 3.800 que ocupaban de 1 á 10, y más de 5.400 que pasando de 10 no llegaban á 100; y considerando que las pequeñas suertes de arbolado no reportan la utilidad que los grandes bosques, al paso que exceptuó de la venta los montes poblados de pinos, robles ó hayas, limitó la excepcion á los que cubriesen á lo ménos 100 hectáreas; bien que para calcular esta medida permitió acumular los que distasen entre sí ménos de un kilómetro (1).

Eran disposiciones de carácter reglamentario á las cuales pusieron las Córtes el sello legislativo, añadiendo que el Gobierno quedaba autorizado para adquirir á nombre del estado los montes de los pueblos y establecimientos públicos por mútuo convenio en los casos que conviniese al servicio, y para permutar sus montes por otros públicos ó particulares que fuesen de las especies exceptuadas (2). Así, dejando á salvo el principio de la desamortizacion, se propuso satisfacer las legítimas necesidades del país representadas por la templanza del clima, los derechos adquiridos, los aprovechamientos vecinales y el desarrollo de la agricultura.

1658.—En efecto, aunque el Gobierno abrigaba el pensamiento de enajenar muchos montes del estado y de los pueblos ó establecimientos públicos, no pretendia talar y destruir el arbolado, sino regularizarlo y distribuirlo, como quien aspira á poner órden en el cultivo de su heredad. Si la ley por un lado abandona al interés individual ciertos montes cuya conservacion no importa, por otro procura compensar con nuevas plantaciones estas quiebras de nuestro arbolado. El Gobierno, para cumplir con ella, debe poblar de monte alto los yermos, los arenales y demás terrenos que no sirven de un modo permanente al cultivo agrario, reservando con tal objeto los que el estado posée, y adquiriendo otros prévia indemnizacion y renuncia de sus dueños al derecho de hacer plantíos por su cuenta dentro del plazo que se les señale.

(1) Real decreto de 22 de Enero de 1862, y real órden de la misma fecha.
(2) Ley de 24 de Mayo de 1863.

En todo caso se les reconoce la facultad de adquirir nuevamente los terrenos que fueron de su propiedad, pagando al estado el valor de los mismos y abonándole el gasto invertido en el arbolado existente al tiempo de recobrarlos, si ejercitan el derecho de retroventa en el plazo de cinco años á contar desde el dia de la expropiacion.

La ley convida á los particulares á repoblar los montes de su pertenencia, eximiendo los nuevos plantíos de la contribucion territorial por tiempo de treinta años, y les ofrece premios que todavía no han fijado los reglamentos (1).

1659.—Haciendo cabal justicia á los buenos deseos del legislador, dudamos de su acierto, porque si la venta de tantos montes y su corta inmediata son rápidas y simultáneas, y la repoblacion y crecimiento de los nuevos plantíos tardan muchos años y acaso algunos siglos, ¿no es de recelar que el tránsito de lo presente á lo venidero vaya acompañado de grandes perturbaciones y aun peligros? La solicitud y diligencia del Gobierno en plantar ¿será igual á la prisa y al furor de los particulares en descepar los bosques y desterrar el arbolado? Tantos años de cortas cosechas á causa de extraordinarias sequías, ¿no serán un castigo del cielo que niega su rocío á los campos sin sombra de la mitad de España? Todo podria remediarse, si la enajenacion de los montes fuese lenta y gradual, de modo que hubiese una compensacion inmediata.

1660.—Siempre que se trate de enajenar fincas pobladas en todo ó en parte de monte, deben los gobernadores remitir al ministerio de Fomento copia literal y autorizada:

I. De la solicitud de subasta, ó de la órden del gobernador que haya iniciado el expediente.

II. De la tasacion pericial.

III. Del informe facultativo.

El Gobierno se reserva el derecho de suprema inspeccion y vigilancia tanto más necesario, cuanto que todavía falta el catálogo de los montes exceptuados de la venta, y tal vez ocurra sacar á subasta pública alguno reservado, en cuyo caso procede la suspension del acto de órden superior.

1661.—La subasta se lleva á efecto prévio anuncio en la forma

(1) Ley de 23 de Mayo de 1845, contribucion sobre bienes inmuebles, cultivo y ganadería, base 3.ª, y ley de 24 de Mayo de 1863, arts. 5 y 15.

debida, y segun los trámites que los reglamentos é instrucciones marcan para los expedientes de desamortizacion, si consta en el de venta que median veinte dias entre el anuncio y el recibo en el ministerio de Fomento de la comunicacion y documentos arriba expresados.

Llegado el dia del remate, se adjudica al mayor postor; y hecha la adjudicacion subsiste la venta, aunque despues recaiga la resolucion del ministerio mandando suspenderla ó prohibiendo que se lleve á cabo (1).

Artículo 5.º—*Adquisicion de montes, permutas y plantaciones.*

1662.—Trámites de la adquisicion. 1663.—Permutas.

1662.—Cuando los auxiliares facultativos de la administracion juzguen conveniente que el estado adquiera un monte de la propiedad de algun pueblo ó establecimiento público, deben presentar al gobernador de la provincia una memoria explicativa de su utilidad. El gobernador oye al Ayuntamiento del pueblo ó á la administracion del establecimiento, y eleva su propuesta al Gobierno con su informe y el de la Diputacion provincial.

Si el Gobierno, oida la Junta consultiva del ramo, acuerda la adquisicion, se procede á la tasacion por el ingeniero de montes de la provincia y un perito nombrado por el propietario. En caso de discordia, el juez de primera instancia del partido elige un tercero que la dirima.

Hecha la tasacion definitiva, pasa el expediente del ministerio de Fomento al Consejo de Estado para que emita en pleno su parecer.

Si el valor en tasacion no excede de 250.000 pesetas, el Consejo de ministros puede acordar la adquisicion, supuesto que haya consignado en el presupuesto el correspondiente crédito, ó que lo otorguen las Córtes. Si el valor excede de dicha suma, se necesita una autorizacion legislativa.

1663.—Iguales trámites se siguen para las permutas de montes del estado por otros públicos ó particulares, y la adquisicion

(1) Real decreto de 16 de Febrero de 1859, arts. 3 y sig.

de yermos, arenales ó cualesquiera terrenos que no sirvan de un modo permanente al cultivo agrario, siempre que sus dueños no se comprometan á hacer en ellos plantaciones dentro del plazo que el Gobierno les señale. Si renuncia á su derecho ó dejan expirar el plazo sin llenar su compromiso, hay lugar á la expropiacion del yermo prévia la indemnizacion.

Todavía dentro de los cinco años siguientes y despues que la administracion hubiese hecho en los terrenos ántes eriales las plantaciones proyectadas, pueden los antiguos dueños revindicarlos, pagando al estado su valor y satisfaciendo los gastos de plantacion y conservacion del arbolado (1).

ARTÍCULO 6.°—*Refundicion de dominios y servidumbres.*

1664.—Consolidacion del dominio.
1665.—Trámites.
1666.—Reclamaciones.
1667.—Servidumbres.
1668.—Incompatibilidad de aprovechamientos.

1664.—Cuando un particular es dueño del suelo de un monte cuyo vuelo pertenece al estado, á un pueblo ó establecimiento público, se refunden ambos dominios en el dueño del vuelo, prévia indemnizacion al particular. Si el vuelo pertenece á un Ayuntamiento ó corporacion escasa de recursos para indemnizar al estado dueño del suelo, el Gobierno puede anticiparles la cantidad necesaria al efecto, ó proponerles la enajenacion del vuelo para refundir por su parte los dos dominios.

1665.—La tasacion, las reclamaciones y demás trámites que se observan en la instruccion de estos expedientes son los mismos arriba dichos respecto á la adquisicion, permuta y plantacion de yermos.

La refundicion del dominio se resuelve por real decreto acordado en Consejo de ministros prévia consulta del de Estado en pleno, si el importe de la indemnizacion que haya de satisfacer el estado excede de 50.000 pesetas y no pasa de 250.000. Si la suma es menor, basta con una real órden: si es mayor, se requiere una ley.

1666.—Las reclamaciones fundadas en la violacion de los trá-

(1) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 47 y sig.

mites ó relativas á la indemnizacion, se oyen y fallan por la via contenciosa (1).

1667.—La administracion decide todas las cuestiones sobre subsistencia ó no subsistencia de servidumbres y aprovechamientos vecinales en los montes públicos, y no habiendo conformidad entre los interesados, se ventilan ante los tribunales ordinarios.

Cuando la servidumbre constituida á favor de un particular ó corporacion no suscite cuestion alguna, y sin embargo se considere incompatible con la conservacion del arbolado, el Gobierno puede declarar la incompatibilidad, indemnizando préviamente al poseedor, si lo exige.

1668.—En toda declaracion de incompatibilidad ó aprovechamiento se deben tener presentes dos circunstancias á saber:

I. Que el Gobierno, al instruir el expediente, oiga siempre á los interesados.

II. Que no hay lugar á indemnizacion sino en el caso que las servidumbres ó disfrutes vecinales se funden en algun título legítimo de los que reconoce el derecho como tales.

Los que presuman haber recibido agravio de la administracion con este motivo, tienen expedito el recurso por la via contenciosa (2).

Artículo 7.º—*Conservacion y beneficio.*

1669.—Administracion de los montes.
1670.—Cortas y podas en los del estado.
1671.—En los de los pueblos.
1672.—Expedientes.
1673.—Cortas extraordinarias.
1674.—Subastas.
1675.—Publicidad.
1676.—Personas excluidas de toda participacion.
1677.—Aprobacion del expediente de remate.
1678.—Cumplimiento de las condiciones.
1679.—Procedimientos preliminares á la corta.
1680.—Reglas que debe observar el rematante.
1681.—Su responsabilidad.
1682.—Fijacion de plazos.
1683.—Prórogas.
1684.—Contratos de cortas y podas.
1685.—Rescision.
1686.—Remedicion y recuento.
1687.—Productos de los aprovechamientos.

(1) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 62 y sig.
(2) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 72 y sig.

1688.—Aprovechamientos menores.
1689.—Aprovechamientos por la Marina.
1690.—Promiscuidad de derechos.
1691.—Usos y costumbres incompatibles con la conservacion del arbolado.
1692.—Declaracion de la incompatibilidad.

1669.—La buena administracion de los montes abarca una multitud de cuidados que consisten en restaurarlos, deslindarlos, corregir las prácticas nocivas, oponerse á los abusos inveterados, ordenar los aprovechamientos, perseguir los fráudes, y en fin dictar reglas para las siembras y plantíos y para la conservacion y beneficio del arbolado.

1670.—No puede hacerse corta ni poda alguna en los montes sujetos al régimen de las ordenanzas y legislacion especial del ramo, sin licencia expresa del Gobierno ó del gobernador segun los casos.

Las concesiones de cortas, podas y demás aprovechamientos forestales deben hacerse de una de las maneras siguientes:

I. Con arreglo á la ordenacion científica de los montes respectivos propuesta por los ingenieros y aprobada por el ministro de Fomento.

II. Con arreglo á planes provisionales de turnos de aprovechamientos.

III. En virtud de los expedientes anualmente formados para el beneficio de los montes.

IV. O dictando providencias especiales en casos extraordinarios.

El deseo del Gobierno es que el aprovechamiento ó beneficio de todos los montes referidos se ajuste al órden que la ciencia forestal prescribe, para que rindan productos periódicos sin menoscabo del arbolado; pero miéntras no se establezca una ordenacion definitiva, los aprovechamientos se ajustan á los planes provisionales que forman los ingenieros de las provincias. En ellos se fijan los productos primarios y secundarios que la buena conservacion permite.

Ni el Gobierno, ni los gobernadores pueden conceder ningun aprovechamiento que no esté comprendido en el plan anual. Sin embargo está permitido á los gobernadores autorizar ciertos disfrutes extraordinarios en casos imprevistos, como corta fraudulenta, remate caducado, árboles derribados por el viento, etc.

El plan provisional de aprovechamiento de los montes de una provincia, aprobado por el Gobierno, es obligatorio para los Ayuntamientos y corporaciones administrativas que los tengan, y así deben acomodarse á él en sus acuerdos y deliberaciones.

1671.—Si los montes fuesen de un pueblo ó establecimiento municipal, corresponde al Ayuntamiento acordar las cortas ó podas; pero estos acuerdos no son ejecutivos sino mediante la aprobacion de la Comision provincial (1).

Tambien puede un particular promover el aprovechamiento, en cuyo caso debe ser oido el Ayuntamiento ó corporacion propietaria del monte, y exigirse al particular una fianza proporcionada ántes de dar curso á su solicitud para que no quede desamparado el remate.

1672.—En cada expediente anual que se instruya, ha de constar la opinion del ingeniero acerca de la clase de aprovechamientos ordinarios que podrán ser subastados y de las condiciones facultativas del contrato.

El gobernador autoriza los aprovechamientos ordinarios de los montes del estado conformándose con el dictámen del ingeniero, en dos casos:

I. Si la duracion del contrato no excediese de dos años.

II. Si la tasacion pericial que ha de servir de tipo para la subasta, no pasa de 5.000 pesetas. No es lícito acumular el valor de los productos que figuran en un expediente á los de otro distinto, excepto si un mismo monte se extendiese por el territorio de dos distritos municipales.

Corresponde al Gobierno autorizar los aprovechamientos:

I. Si no hay conformidad del gobernador con el dictámen del ingeniero.

II. Si la duracion del contrato excede de dos años.

III. Y si la tasacion de los productos pasa de 5.000 pesetas.

1673.—Las cortas extraordinarias son promovidas por causas imprevistas, tales como la necesidad de extraer árboles derribados por el viento, los despojos de algun incendio ó los restos de alguna tala fraudulenta. Estos males y otros semejantes exigen á veces un remedio urgente, y á veces no apremian.

Si hay tiempo, se instruye un expediente adicional en la for-

(1) Ley municipal, art. 79.

ma que hemos dicho de los anuales. Si apura la necesidad, por ejemplo, cuando la administracion procura remediar los estragos de inundaciones, incendios ú otros siniestros, el gobernador puede resolver por sí, oyendo al ingeniero, y dando en seguida cuenta al ministro de Fomento, cuando el caso requiere la aprobacion superior.

1674.—Ningun aprovechamiento de montes sujetos al régimen de las ordenanzas se hace por administracion. Así pues, es regla general que todo aprovechamiento de productos forestales se adjudique mediante pública subasta.

Exceptúanse:

I. Los productos de los montes del estado que el Gobierno necesite para el servicio de la Guerra ó la Marina ú otro cualquiera que corra á cargo de la administracion general; pero no si el servicio se desempeña por contrata.

II. Los productos de todo monte público que en virtud de usos ó títulos legítimos reconocidos por la administracion, estén considerados de aprovechamiento vecinal.

III. Los productos que un particular ó corporacion estén en posesion de aprovechar por sólo el precio de tasacion en virtud de un derecho preexistente, reconocido asimismo por la administracion.

IV. Las cortas extraordinarias provocadas por calamidades públicas que exigen pronto remedio (1).

1675.—Toda subasta debe anunciarse con un mes de anticipacion, so pena de reputarse clandestina y declararse nula. Tambien son nulas las ventas celebradas en pública subasta, si no han precedido los edictos correspondientes, ó si se hicieren en otro paraje ó dia distinto de los señalados en los anuncios, ó del que de nuevo se señalare en caso de suspenderse la venta.

Cuando las subastas, aunque repetidas, no produjeren resultado por falta de licitadores ó de proposiciones admisibles, caduca la concesion del aprovechamiento (2).

1676.—No pueden tomar parte en las ventas por sí ni por medio de otras personas, directa ni indirectamente, ni como principales, ni como fiadores:

I. El ingeniero de la provincia, los empleados del ramo de

(1) Real órden de 1.º de Setiembre de 1860.
(2) Real órden de 1.º de Setiembre de 1860, art. 18.

montes, ni los que presiden las subastas ó deben asistir de oficio á ellas en la extension del territorio en donde ejercen sus funciones, ni los alcaldes de los pueblos ó pedáneos de los lugares en donde radiquen los montes, ni los encargados de su administracion.

II. Los parientes por consanguinidad ó afinidad en línea directa, los hermanos y cuñados del ingeniero de la provincia.

Los remates así celebrados son nulos, é implican la responsabilidad de los daños y perjuicios que resulten (1).

1677.—Pertenece al gobernador aprobar el expediente de la subasta y decidir las reclamaciones que se deduzcan contra ella con recurso por la via contenciosa. El remate sin embargo produce sus efectos, y el rematante queda atenido á las resultas del juicio (2).

1678.—El cumplimiento de las condiciones del remate es ejecutivo aun con apremio personal contra el rematante, sus socios y fiadores. Tambien se procede contra éstos del mismo modo y mancomunadamente para el pago de daños y perjuicios, restituciones ó multas en que incurra el rematante.

Despues de la adjudicacion no puede hacerse novedad en la situacion y calidad de lo que debe cortarse, ni añadirse, ni quitarse árbol ni porcion de monte bajo ningun pretexto.

1679.—Ántes de empezar la corta debe el rematante pedir permiso por escrito al ingeniero de la provincia, y en los diez dias siguientes le presenta la marca con que señalará los árboles de su pertenencia.

1680.—El rematante no puede tocar á los árboles marcados por la administracion, ni hacer corta, ni sacar los productos de ella ántes de salir, ni despues de ponerse el sol; ni descortezar los árboles para cortarlos, á no ser que en las diligencias de subasta se hubiese expresado otra cosa; ni hacer hoyos ú hornos para carboneo ó construir chozas y talleres para sus operaciones hasta la saca, sino en los sitios que el ingeniero le designe por escrito; ni arrastrar los árboles ó maderas por fuera de los caminos ó carriles señalados en el pliego de condiciones; ni exceder la operacion del término prefijado, á no haber obtenido próroga; ni encender fuego él, sus factores ú operarios sino en sus chozas

(1) Ordenanzas de montes, art. 68, y real órden de 3 de Marzo de 1854.
(2) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 16 y sig.

ó talleres; ni mezclar en las ventas que hiciere de lo adjudicado otros árboles, leña ó madera no provenientes de la corta rematada.

1681.—Desde la fecha del permiso para cortar hasta que se dé el descargo completo de buena corta á los rematantes, son éstos responsables de todo delito ó daño que se cometa en el monte en la comprension de su corta y doscientas varas alrededor, si sus factores ó guardas de venta no lo denuncian ó avisan por escrito dentro de cuatro dias al ingeniero.

Los guardas ó factores son nombrados por el rematante á satisfaccion del ingeniero y prestan juramento ante el juez ordinario del pueblo. Pueden hacer denuncias y formalizar las diligencias sumarias contra cualquier dañador del terreno de su corta y hasta las doscientas varas de su límite, cuyas sumarias hacen fé, salva la prueba en contrario.

1682.—Los ingenieros y las Secciones de Fomento cuidan, bajo su responsabilidad, de que jamás se omita en el pliego de condiciones la fijacion de los plazos para todos los aprovechamientos que se saquen á subasta. Si á pesar de lo mandado no se fija plazo, se entiende que la concesion cesa al año contado desde la fecha de la aprobacion del remate.

1683.—Cuando no pueda darse principio á la corta en tiempo oportuno, porque el ingeniero dilatase otorgar su permiso para empezarla ó por cualquiera otro acto ó falta de la administracion, el rematante debe reclamar lo conveniente á sus derechos ántes de proceder á la ejecucion del aprovechamiento; pues si le da principio sin hacer uso de la reclamacion, se entiende que renuncia á excusarse con la tardanza.

1684.—Estos contratos se celebran á riesgo y ventura de los rematantes, por lo cual:

I. No se admite reclamacion alguna fundada en los perjuicios que las alteraciones del mercado ó los accidentes imprevistos les ocasionen.

II. Ni se da curso á ninguna solicitud de próroga para ejecutar corta, poda ú otro aprovechamiento forestal fuera del plazo señalado en el pliego de condiciones de la subasta.

III. Tampoco se otorga próroga ni ampliacion del plazo convenido cuando haya sido imposible empezar ó acabar el aprovechamiento dentro del tiempo estipulado, no por causas depen-

dientes de la voluntad del interesado, sino por actos de la administracion ó de los tribunales, ó por otros motivos verdaderamente excepcionales.

1685.—Puede, sí, el rematante solicitar la rescision del contrato, y aun pedir que no le pare perjuicio el lapso del tiempo señalado para terminar el aprovechamiento, en cuyo caso há lugar á examinar si procede ó no acceder á su peticion.

Son causas de rescision:

I. Haber el rematante suspendido ó interrumpido el aprovechamiento por actos procedentes de la administracion.

II. Haberlo suspendido ó interrumpido en virtud de providencia judicial promovida por una demanda de propiedad.

III. La fuerza mayor debidamente justificada (1).

Para acordar la rescision deben ser oidos el Ayuntamiento del pueblo ó los representantes del establecimiento público de quien fuere el monte, el ingeniero de la provincia y la Diputacion provincial. Si la cuestion se hace contenciosa entra en la competencia del mismo Consejo.

Cuando á consecuencia de la rescision hay que devolver al rematante el precio del aprovechamiento no realizado, puede celebrarse nuevo remate, si el interés de la conservacion del monte no lo estorba, debiendo ser una de las condiciones que el adjudicatario satisfaga dicho precio al anterior (2).

1686.—Dentro de los dos meses inmediatos para dejar expedito el monte subastado, se procede á la remedicion del terreno y al recuento de los árboles mandados reservar. Pasados los dos meses el rematante puede hacer saber al ingeniero, tomando recibo del oficio en que lo hiciere, que está pronto á concurrir á estos actos; y si aquél no acude en el espacio de un mes, el rematante queda descargado de toda responsabilidad.

Concluidas las diligencias de remedicion y recuento se expide al adjudicatario dentro de treinta dias su papel de descargo, si nada resulta que implique su responsabilidad (3).

1687.—Las mismas formalidades se observan para la venta y arriendo de la bellotera y montanera, pastos, yerbas y otros usos ó aprovechamientos (4).

(1) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 16 y sig.
(2) Real órden de 31 de Agosto de 1860.
(3) Ordenanza de montes, arts. 38-109.
(4) Ibid., arts. 109-144.

1688.—Del producto de los aprovechamientos de todos los montes del estado se retiene la cantidad necesaria segun el presupuesto anual aprobado por el Gobierno, para gastos de cultivo, deslinde, amojonamiento, ordenaciones, caminos forestales y otras mejoras. Las de los montes de los pueblos y establecimientos públicos son de cuenta de los Ayuntamientos á quienes pertenece su conservacion y fomento, y así concluyen en sus presupuestos las partidas necesarias para atender á dichos gastos que la ley hace obligatorios (1).

1689.—Todos los aprovechamientos que solicite la Marina en los montes pertenecientes á los pueblos ó algun establecimiento público, deben adquirirse mediante subasta celebrada con entera sujecion á las ordenanzas y demás disposiciones posteriores. Cuando por exigirlo así la urgencia del servicio, se declare de necesidad y utilidad pública la adquisicion de maderas de alguno de los montes referidos, puede la Marina utilizar los beneficios de la ley de enajenacion forzosa.

No hay necesidad de licitacion pública, si se trata de aprovechamientos en los montes del estado, bastando el concierto de la Marina y la direccion de Agricultura acerca del pedido, su precio, modo y término de ejecutarlo, y salva la intervencion de los delegados del ministro del ramo (2).

1690.—La administracion declara extinguido todo uso, aprovechamiento ó servidumbre contraria á las leyes generales ú ordenanzas anteriores, ó que no se acredite con títulos claros y no disputados, ó mediante una posesion no interrumpida de treinta años. El disfrute de aquellos derechos que hayan de conservarse, debe arreglarse de modo que no resulte daño á los arbolados, ni mengüe los demás provechos del monte correspondientes á su dueño.

Con los que hayan justificado sus derechos á ciertos usos ó aprovechamientos, la administracion procura hacer rescates y concordias, á fin de dejar independientes los derechos y disfrutes anejos á la propiedad, sujetando sus convenios y determinaciones á la aprobacion superior. El objeto es que cese la promiscuidad de derechos, para que el Gobierno sea libre en la conservacion y fomento de los montes públicos y del estado.

(1) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 114 y sig., y ley municipal, arts. 67 y 127.
(2) Real órden de 10 de Abril de 1863.

Las concesiones á título gratuito en favor de un establecimiento industrial cesaron al tiempo de publicarse la ordenanza de montes, si por más de dos años se habian interrumpido los trabajos de la fábrica ó manufactura favorecida con la concesion. En las que se derivan de causa onerosa, se examinan las condiciones de sus contratos, por si hay lugar á alguna indemnizacion al cesar en su goce.

Está prohibido hacer concesiones ó enajenaciones de usos ó aprovechamientos de montes á perpetuidad, temporalmente ó sin expresa resolucion del Gobierno.

Reglas particulares determinan la manera cómo deben ejercer sus derechos los usuarios, y las precauciones que la administracion adopta para conciliar los legítimos aprovechamientos con la conservacion y mejora de los montes del estado (1).

En cuanto á los montes del estado en que los pueblos tengan derecho á ciertos disfrutes por título, posesion ó uso antiguo, y en los de propios, comunes y establecimientos públicos, son los gobernadores de provincia, en vista de los acuerdos de los Ayuntamientos y oido el informe de los ingenieros de distrito, quienes conceden el permiso necesario para el disfrute y repartimiento de leñas y maderas destinadas á usos vecinales conforme á los reglamentos, títulos y costumbres establecidas en los pueblos, así como para hacer las podas ordinarias ó periódicas que requieran el beneficio y conservacion de los mismos arbolados.

1691.—El respeto á la posesion de los aprovechamientos y á los usos y costumbres legítimas debidamente acreditadas, no autoriza las incompatibles con la conservacion del arbolado. Si lo son, deben cesar ó regularizarse, habiendo términos hábiles para ello á juicio del Gobierno ó indemnizando préviamente á los poseedores en caso de ser justo.

1692.—Toca al Gobierno declarar la incompatibilidad de aquellos aprovechamientos y servidumbres, prévia la instruccion de expediente en que conste el informe facultativo del ingeniero de la provincia y el dictámen del perito que pueden nombrar los interesados. Contra las resoluciones de la administracion procede el recurso por la via contenciosa.

(1) Ordenanzas de montes, arts. 109-114.

Las concesiones de disfrute y reparto de leñas ó maderas destinadas á usos vecinales deben hacerse por los gobernadores, cuando se conformen con el parecer del ingeniero; mas de ningun modo dictarán providencias que causen novedad en el aprovechamiento segun de antiguo estuviese ordenado, pues su autoridad sólo alcanza á regularizarlos dentro de los límites de la mera policía (1).

En cualquier otro aprovechamiento, ya sea poda extraordinaria, cortas ordinarias ó extraordinarias de árboles con destino á la venta de maderas de construccion, carboneo ú otros usos, deben los gobernadores instruir expedientes separados que se remiten al Gobierno, sin cuya aprobacion no se procede al beneficio, excepto si para remediar graves accidentes como inundaciones, incendios ú otros parecidos, dispusiese la autoridad la corta de las maderas precisas, dando cuenta en seguida á la administracion superior (2).

Artículo 8.º—*Policía y fomento.*

1693.—Policía comun á todos los montes del reino.
1694.—Policía particular á los del estado.
1695.—Deberes de los guardas.
1696.—Castigo de los delitos.
1697.—Correcciones gubernativas.
1698.—Montes particulares.

1693.—La policía de los montes es comun á todos los del reino, ó especial para los del estado.

Segun los reglamentos de policía general:

I. Está prohibido extraer sin autorizacion del dueño piedras, arena, piedra, árboles, matas, juncos, yerbas, hojas verdes ó secas, estiércoles ó abonos que haya en el terreno de los montes, las bellotas ú otros frutos silvestres ó semillas de arbolados.

II. La persona que sea hallada dentro de los montes fuera de los caminos ó veredas ordinarias con azadas de peto, hachas, sierras ú otros utensilios de corta ó arranque, incurre en multa y pierde los instrumentos.

(1) Ley de 24 de Mayo, art. 9, y real órden de 4 de Junio de 1862.
(2) Real órden de 24 de Noviembre de 1846.

III. Los dueños de carruajes, animales de tiro ó carga ó de montar que se hallaren en los bosques fuera de los caminos ó carriles ordinarios, incurren tambien en multa, además del resarcimiento de daños y perjuicios.

IV. Se prohibe llevar ó encender fuego así dentro del monte como en el radio de doscientas varas de sus lindes, bajo penas pecuniarias é igual resarcimiento; y con mayor razon prender fuego á los rastrojos y á los montes para abonar las tierras y hacer que broten con fuerza los pastos de invierno, perniciosa costumbre de labradores y ganaderos de ciertas provincias de España, que deben las autoridades corregir por el peligro de ocasionar el incendio de las mieses, bosques, arbolados y edificios rurales (1).

V. Los que gocen de algun uso ó aprovechamiento en un monte, y siendo avisados no acudan para atajar el incendio, quedan excluidos por un año á lo ménos y cinco á lo más del disfrute de sus derechos.

VI. Los propietarios colindantes no pueden cortar las ramas ni las raíces de los árboles que estén en las lindes del monte, aunque las extiendan sobre su propiedad, si el árbol tiene más de treinta años; y si tuviese ménos edad, tampoco pueden hacerlo hasta diez varas del tronco, sin la autorizacion competente para toda corta.

1694.—La policía particular de los montes sujetos al régimen de las ordenanzas establece:

I. Que la autorizacion para sacar los productos del suelo en los montes realengos haya de ser concedida por el Gobierno.

II. En los ajustes y convenios para extraerlos deben señalarse los límites del terreno por donde se ha de hacer la saca, los árboles que será menester quitar, los caminos de transporte de los materiales y las demás condiciones útiles para no dañar al arbolado.

III. No se puede construir ningun horno de cal, yeso, ladrillo ó tejas, ni perpétua ni temporalmente, á menor distancia de mil varas de las lindes del monte, y ménos dentro de él, sin permiso del Gobierno.

IV. Tampoco es permitido edificar sin igual licencia choza,

(1) Reales órdenes de 11 de Julio de 1857 y 24 de Febrero de 1861.

barraca ó cobertizo bajo ningun pretexto dentro de aquellos confines.

V. Los particulares dueños de fincas inmediatas á los montes sujetos á las ordenanzas pueden construir edificios y reparar los existentes sin necesidad de obtener prévia licencia de la administracion dentro de los límites de su propiedad; pero no tener allí ningun taller de labrar maderas, ni almacen para hacer su comercio (1).

VI. Ni dentro del monte, ni á dos mil varas de él puede establecerse sierra de maderas, sin permiso del Gobierno, exceptuando de esta disposicion y de las tres precedentes las casas ó artefactos que formen parte del pueblo inmediato y se comprendan en el recinto de su vecindario, aunque no se hallen fuera de aquellas distancias.

VII. Todas las casas, talleres y demás establecidos dentro de los límites referidos, quedan sujetos á las visitas de los guardas con arreglo á las leyes; y en las sierras de madera no puede recibirse árbol, tronco ó planton, sin haberlo ántes reconocido el guarda de aquel cuartel de monte y puéstole su marca. Los guardas de montes deben denunciar á los tribunales los daños causados por los particulares; pero no así los que provienen de las autoridades administrativas sin dar cuenta al respectivo gobernador y obtener su prévio consentimiento (2).

1695.—Asimismo detienen á los contraventores, los persiguen y aprehenden, y si es necesario, requieren el auxilio de la autoridad y de la fuerza pública y principalmente de la Guardia Civil en el ejercicio de sus funciones, extienden las primeras diligencias y las entregan á los jueces competentes para conocer de los asuntos de montes é infraccion de sus ordenanzas. Deben prestar juramento en manos del gobernador ó del alcalde como delegado suyo, y entónces hacen fé sus denuncias y declaraciones, salva la prueba en contrario (3).

1696.—Son jueces competentes para conocer de los delitos de corta y tala fraudulenta, y en general de toda contravencion á las ordenanzas de montes que se halle prevista en el Código pe-

(1) Real órden de 17 de Marzo de 1862.
(2) Real órden de 19 de Julio de 1850.
(3) Ordenanza citada, arts. 145-162, y reales órdenes de 14 de Octubre de 1850 y 24 de Febrero de 1861.

nal, los de primera instancia del partido. Si al instruir las causas de esta naturaleza mandan practicar reconocimientos periciales, deben valerse del personal facultativo (1).

1697.—Las multas y demás responsabilidades pecuniarias provenientes de cortas, ventas ó beneficio de aprovechamiento sin la autorizacion debida, y las originadas del modo ó tiempo de verificar dichas operaciones, así como las infracciones de las reglas establecidas para la celebracion de las subastas, son impuestas por los gobernadores de provincia procediendo gubernativamente.

Los alcaldes continúan corrigiendo, tambien gubernativamente, las faltas de que en virtud de las ordenanzas de montes conocian, miéntras no excedan del límite que la ley señala á su potestad disciplinar; y si excede, conocen los gobernadores.

De las providencias que en tales casos dicten los alcaldes, pueden alzarse los interesados ante los gobernadores, siempre que ejerciten su derecho dentro de ocho dias; y contra las dictadas por los gobernadores procede el recurso por la via contenciosa (2).

1698.—Los montes particulares no están sometidos al régimen establecido para los públicos, ni reconoce la ley para ellos otras limitaciones que las reglas de policía.

Sin embargo, cuando se hallan contíguos á otros públicos que están sin deslindar, quedan sometidos á dicho régimen miéntras el deslinde no se verifica.

Los dueños de los montes colindantes con otros públicos pueden, si quieren, ponerlos bajo la custodia y defensa del personal del ramo en la comarca, allanándose á satisfacer proporcionalmente á la extension del monte, la parte que les corresponda de los gastos de la guardería (3).

(1) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 120 y sig.
(2) Reales órdenes de 26 de Junio de 1863 y 8 de Julio de 1867.
(3) Reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 129 y sig., é instr. de igual fecha.

CAPÍTULO XIV.

De las minas.

ARTÍCULO 1.º—*Legislacion.*

1699.—Propiedad del fondo y de la superficie.
1700.—Dominio del estado en las minas.
1701.—Espíritu de la legislacion en diversos estados de Europa.
1702.—Espíritu de la legislacion de España.
1703.—Administracion del ramo de minería.
1704.—Importancia de las minas.
1705.—Legislacion vigente.
1706.—Proyecto de reforma.
1707.—Crítica.

1699.—Entre los jurisconsultos y los economistas encuentra amigos y enemigos la doctrina que distingue la propiedad del fondo y la propiedad de la superficie. Unos dicen que esta distincion es imaginaria, pues no hay verdadera separacion de partes ni límites posibles. La superficie es inútil sin el fondo y el fondo inútil sin la superficie; de suerte que romper sus lazos equivale á sacrificar un derecho á un interés y socavar el edificio de la propiedad.

Esta diferencia (prosiguen) no estriba en ningun principio justo ó razonable. No hay regla cierta para determinar en dónde empieza el fondo y acaba la superficie, ni motivo real para admitir la desmembracion con respecto á las minas y desecharla en los demás casos. ¿Por qué no se aplica á las canteras? ¿Tanto importa á los ojos del legislador que las riquezas subterráneas se llamen piedras ó minerales?

Otros arguyen que quien adquiere un terreno no pone el menor trabajo, ni adelanta el menor capital en consideracion á las riquezas que encubre ó puede encubrir. Examina su fertilidad, su situacion, su medida y todas las condiciones determinantes de su valor como solar, monte ó tierra labrantía, y no toma en cuenta las minas que acaso esconde en su seno. No hay, pues, ninguna relacion entre el propietario y la mina, ningun título hábil para constituir un dominio; y siendo esto así, ¿con qué derecho guardará las llaves del tesoro subterráneo?

Median otros en la controversia y discurren así: Las minas no

constituyen una dependencia de la superficie, porque no son objeto de accesion. Su propiedad debe ser el premio de la fortuna ó diligencia del inventor ó descubridor; y puesto que ántes del hallazgo á nadie pertenecian, en cuanto *res nullius* las hace suyas el primer ocupante.

No, replican otros: las minas pertenecen al dominio público, como una parte integrante del territorio nacional. El estado es el propietario de las minas en virtud de un título colectivo, no de un título privado. Puede beneficiar alguna ó algunas; pero casi siempre las cede á los particulares. Las minas deben ser objeto de una concesion como las aguas. La justicia y la conveniencia están de acuerdo.

No son estas vanas cuestiones de escuela, sino teorías muy graves y en extremo fecundas. Sancione la ley uno ú otro principio, y brotarán á raudales mil diversas y aun contrarias consecuencias.

Si la propiedad de las minas fuese inseparable de la propiedad del terreno, sólo el dueño de la superficie podria descubrirlas y beneficiarlas; y careciendo de aficion á este ramo especial de la industria, de capital para emprender las labores y de habilidad para dirigirlas, quedarian sepultadas infinitas riquezas cuya extraccion reclama el interés general. Por otra parte los criaderos ó depósitos subterráneos de producciones minerales forman multitud de ramificaciones ó filones independientes de la superficie: de modo que la division de los campos llevaria consigo la division perpendicular de las capas y vetas horizontales, rompiendo la unidad necesaria á los trabajos que piden la libertad de extenderse por medio de pozos y galerías.

Si las minas son *res nullius* ó bienes vacantes, todo el mundo tendrá el derecho de penetrar en la heredad ajena, registrarla, hollarla y en fin de maltratar las cosechas y conmover los cimientos de los edificios. Entónces ¿dónde estaria la propiedad inviolable? ¿Dónde el hogar tranquilo? ¿Dónde la floreciente agricultura? Declarada la guerra entre los dueños de la superficie y los pretendientes á la ocupacion del fondo, habria de terminar con el despojo de los primeros en favor de los segundos.

1700.—Resta el sistema que considera distinta la propiedad del suelo y del subsuelo, ménos absoluto, un tanto sutil, pero al cabo no falto de buenas razones en que se apoye, ni de graves autori-

dades que lo robustezcan, ni de claros ejemplos que lo confirmen; muy al contrario, es fuerte, y su fuerza estriba en la concordia de los derechos y de los intereses públicos y particulares.

Sálvase el principio de justicia indemnizando al dueño de la heredad á costa del minero, y se procura la utilidad comun facilitando á éste los medios de ejercitar su industria y desarrollarla con entera libertad. Las minas forman una nueva especie de riqueza, los capitales afluyen á ellas con abundancia y los pueblos recogen el fruto de la sabiduría y prudencia del legislador.

Segun dicho sistema al estado pertenecen originariamente las minas que pasan al dominio privado en virtud de una concesion irrevocable, excepto si hay justa causa para declarar la caducidad; acto administrativo que implica la revindicacion de las ya otorgadas. Una vez concedida la mina, debe constituir, no un usufructo, sino una propiedad verdadera, porque son demasiado costosas las labores para que nadie las emprenda, si posée con titulo precario.

1701.—Tal es el espíritu de la legislacion vigente en Francia, Austria, Prusia, Bohemia, Hungría, Suecia y otras naciones de Europa. En Inglaterra fué reconocido este derecho de soberanía hasta el advenimiento de Guillermo el Conquistador, en cuya época se desprendió la Corona de semejante regalía, conservándola sin embargo respecto á las minas de metales preciosos.

1702.—España fué entrando poco á poco por el mismo camino. D. Alonso el Sabio, al enumerar las cosas en las cuales «los emperadores e los reyes han señorio propiamente,» cuenta «las rentas de las ferrerías e de los otros metales» (1). En el Ordenamiento de Alcalá ya se sanciona con palabras explícitas el principio que pertenecen «al señorío real todas las mineras de plata, oro y plomo y de otro cualquiera metal, así como las fuentes y pilas y pozos salados» (2). Felipe II incorporó á la Corona las de oro, plata y azogue, y expidió una extensa ordenanza relativa á su descubrimiento, labor y beneficio (3). En nuestros dias se hizo una ley en Córtes permitiendo á todo español ó extranjero explotar y beneficiar cualquiera mina que descubra con permiso del jefe político, oida préviamente la Diputacion provincial (4); y en otra

(1) Ley 11, tít. XXVIII, Part. III.
(2) Leyes 47 y 48, tít. XXXII.
(3) Leyes 3 y 4, tít. XVIII, lib. IX, Nov. Recop.
(4) Decreto de las Córtes de 22 de Junio de 1821.

posterior dada bajo la monarquía absoluta, se declara que pertenece á la Corona y señorío real el supremo dominio en todas las minas del reino (1). Sea la soberanía del rey ó la soberanía de la nacion el fundamento de este derecho, el principio es el mismo, y sólo cambia el dueño ó el nombre del dueño. Por último la legislacion actual descansa en la máxima que la propiedad de las minas corresponde al estado; de donde viene que nadie puede disponer de ellas sino mediante una concesion del Gobierno (2).

1703.—La administracion del ramo de minería corre por el ministerio de Fomento. El Gobierno y los gobernadores de provincia entienden en los negocios de minas conformándose á las leyes y reglamentos. Los tribunales administrativos conocen de dichos asuntos cuando declinan de lo gubernativo en lo contencioso, salva siempre la competencia de los ordinarios en todas las cuestiones de órden civil.

1704.—Son las minas copiosos manantiales que abre la naturaleza en beneficio de la industria, porque suministran multitud de materias primeras, y sin primeras materias falta el necesario alimento al trabajo. Al compás que la industria moderna crece y se propaga, son las producciones minerales de mayor estimacion y merecen mayores cuidados; y como el laboreo de las minas exige gruesos capitales, inteligencia, prevision y mucha constancia, han temido los Gobiernos que el interés privado no bastase á vencer las dificultades y conjurar los peligros propios de esta clase de trabajos. De aquí cierto grado de intervencion oficial que hizo de la minería una industria reglamentada.

1705.—Prevaleció sin controversia este sistema hasta una época reciente fecunda en novedades y reformas. El Gobierno puso en duda las diversas teorías imaginadas respecto á la propiedad originaria de las minas sin declararse por ninguna. Admitido el principio del dominio del estado, juzgó necesario y conveniente otorgar á la industria privada más facilidad para adquirir y más seguridad para beneficiar las minas, procurando al mismo tiempo el deslinde claro y preciso del suelo y del subsuelo.

Tal es en resúmen el criterio á que obedecen las bases generales para la nueva legislacion de minas (3).

(1) Real decreto de 4 de Julio de 1825.
(2) Leyes de 11 de Abril de 1849 y 6 de Julio de 1859.
(3) Decreto de 29 de Diciembre de 1868.

El Gobierno, por respeto á los derechos adquiridos, dejó á los dueños de minas y á los que tenian expedientes en tramitacion, la libre opcion entre la ley que entónces regia y el decreto que la reformaba, «con tal que ningun denuncio se halle pendiente», añadiendo que desde el dia en que se acogiesen al decreto y empezasen á pagar el cánon establecido, se harian dueños absolutos y perpétuos de la mina (1).

1706.—Pasaron algunos años, y despues de mil vicisitudes, vino un Gobierno que pensaba y discurria en política y administracion muy de otro modo que el autor de la reforma. Desconfiando de la pureza de intenciones de la industria privada, anunció ó dejó entrever su deseo de dar mayor participacion á la autoridad en la minería; y hallando la legislacion de este ramo sin la armonía y enlace convenientes, hizo propósito de reducirla «á un sistema ordenado, claro y fácil que ofreciese una regla segura en bien de la administracion y de los particulares. «Entre tanto (dijo) la minería ha de seguir rigiéndose por la legislacion ahora vigente, cualesquiera que sean sus defectos» (2).

1707.—Así pues, coexisten dos legislaciones distintas, y en parte contrarias, en lo tocante á minería, la anterior y la posterior á la reforma introducida en 1868. Aquélla tiene aplicacion á los dueños de minas, cuyos derechos nacieron ántes de la época referida, si no optaron por someterse al decreto de 29 de Diciembre; y ésta es obligatoria como única vigente para todos los dueños de minas que las adquirieron con posterioridad al dia expresado, y además para los anteriores que aceptaron las nuevas bases elevadas por las Córtes á la categoría de leyes del reino (3).

En resolucion, el derecho últimamente constituido se halla en el decreto-ley de 29 de Diciembre de 1868, el cual rige en el dia, sin perjuicio de tener por subsistentes la ley de 6 de Julio de 1859 reformada en 4 de Marzo de 1868, así como el reglamento de 24 de Junio del mismo año, en cuanto sus disposiciones no sean contrarias á las bases referidas.

Las reglas de la buena interpretacion abonan esta doctrina;

(1) Arts. 30 y 31.

(2) Real órden de 17 de Febrero de 1875.

(3) «Todos los decretos que el Gobierno provisional dictó y publicó desde su instalacion hasta la de las Córtes Constituyentes, se tendrán y obedecerán como leyes, miéntras las Córtes no decreten su reforma ó derogacion.» Ley de 20 de Junio de 1869.

pero todavía adquiere más fuerza considerando que tal es el criterio del Gobierno (1).

Artículo 2.°—*Clasificacion y dominio de las sustancias minerales.*

1708.—Mina, segun la ley.
1709.—Clasificacion.
1710.—Suelo y subsuelo.
1711.—Principios de la legislacion.
1712.—Sustancias minerales de la primera clase.
1713.—De la segunda.
1714.—De la tercera.

1708.—La ley de 6 de Julio de 1859 definió las minas todas las sustancias inorgánicas, metalíferas, combustibles, salinas ó fosfatos calizos cuando se presentan en filones que exijan operaciones mineras, y las piedras preciosas que se muestran en la superficie ó se hallan en lo interior de la tierra, y se prestan á la explotacion.

La de 4 de Marzo de 1868 reforma este artículo declarando objeto especial del ramo de minería todas las sustancias inorgánicas, metalíferas, combustibles ó salinas, los fosfatos calizos, la baritina, espato fluor y las piedras preciosas, ya se presenten en filones, ya en capas ó cualquier otra forma de yacimiento, con tal que exija su disfrute un ordenado laboreo, bien sea éste superficial ó subterráneo.

Por último el decreto-ley de 29 de Diciembre de 1868 dice que son su objeto las sustancias útiles del reino mineral, cualquiera que sea su orígen y forma de yacimiento, hállense en lo interior de la tierra ó en la superficie.

Aparte de la enumeracion y clasificacion de las producciones minerales que no son materia de nuestra competencia, observaremos en primer lugar que lo importante no es definir la mina, sino la industria minera; y en segundo que la principal diferencia que aquí resalta consiste en sustituir á la presentacion en filones cualquier forma de yacimiento. La regular explotacion ó el ordenado laboreo supone el arte de la minería, que despues de la última reforma es libre, y ántes estaba bajo la direccion facultativa del Gobierno.

1709.—Las producciones minerales, con relacion á su aprovechamiento, se distinguen en tres secciones.

(1) Decreto de 29 de Diciembre de 1868, art. 32 y órdenes de 2 y 8 de Marzo y 3 de Agosto de 1869.

I. Componen la primera las de naturaleza terrosa, piedras silíceas, las pizarras areniscas ó asperones, los granitos, basaltos, tierras ó piedras calizas, el yeso, las arenas, margas, tierras arcillosas, y en general todos los materiales de construccion cuyo conjunto forma las canteras.

II. La segunda comprende los placeres, arenas ó aluviones metalíferos, los minerales de hierro de pantanos, el esmeril, ocres y almagras, los escoriales y terrenos metalíferos procedentes de beneficios anteriores, las turberas, las tierras piritosas, aluminosas, magnesianas y de batan, los salitrales, los fosfatos calizos, la baritina, espato fluor, esteatita, kaolin y las arcillas.

III. Pertenecen á la tercera los criaderos de las sustancias metalíferas y los minerales de hierro en general, la antracita, hulla, lignito, asfalto y betunes, petróleo y aceites minerales, el grafito, la sustancias salinas, inclusas las sales alcalinas y térreo-alcalinas en estado sólido ó disueltas en agua, las caparrosas, el azufre, las piedras preciosas y las aguas subterráneas (1).

1710.—Distingue la legislacion de minas el suelo del subsuelo. El suelo contiene la superficie, y además el espesor á que haya llegado el trabajo del propietario, sea para el cultivo, sea para solar ó cimentacion ú otro objeto cualquiera distinto de la minería.

El subsuelo se extiende indefinidamente en profundidad desde donde el suelo termina.

El suelo puede ser del dominio público ó de propiedad particular. En este caso el dueño nunca pierde el derecho á utilizarlo exclusivamente, salvo si procede la declaracion de utilidad pública que motiva la enajenacion forzosa.

El subsuelo pertenece al estado que puede abandonarlo al aprovechamiento comun, cederlo al dueño del suelo á título gratuito, ó enajenarlo á un tercero mediante el pago de cierto cánon.

1711.—Establecidos los principios de la legislacion minera, veamos ahora su desarrollo y aplicacion á las tres clases de sustancias inorgánicas ó producciones minerales de que hemos dado cuenta.

1712.—I. Las comprendidas en la primera seccion, si se hallan en terrenos del dominio público, son de libre aprovechamien-

(1) Decreto de 29 de Diciembre de 1868, arts. 2, 3 y 4, y real órden de 29 de Julio de 1872.

to; y si en terrenos de propiedad particular, el estado ó el Gobierno en su nombre, las cede al dueño de la superficie para que las utilice á su voluntad, sin perjuicio de la intervencion administrativa limitada á velar por la seguridad de las labores y procurar la fiel observancia de los reglamentos de policía.

Resulta de aquí que forman una propiedad distinta del suelo, pero que la ley sin embargo reconoce y consagra el principio que nadie puede explotarlas sin licencia expresa del dueño de la superficie.

Segun la legislacion anterior, cuando eran solicitadas por una tercera persona con el objeto de aplicarlas á la fabricacion de vasijería de alfar, loza, porcelana, vidrio, cristal, ladrillos refractarios ú otro ramo de la industria fabril, podia acudir al Gobierno que suplia el consentimiento del dueño del terreno en donde se hallaban, y no obligándose éste á beneficiarlas por sí mismo en el plazo de tres meses, se le otorgaba autorizacion para explotarlas, prévia indemnizacion. La legislacion anterior consultaba la utilidad comun: la posterior mira con más respeto la propiedad particular.

1713.—II. Las sustancias de la segunda clase siguen en cuanto al dominio y á la explotacion las mismas reglas que las de la primera; mas si se hallan en terrenos de dominio privado, el estado las cede á quien las solicita para beneficiarlas, con tal que el dueño no las explote por sí, á cuya cesion deben preceder la declaracion de utilidad pública y la indemnizacion al dueño de la superficie.

En resolucion, son de libre aprovechamiento cuando yacen en terrenos del dominio público; pero si en terrenos del privado, el estado hace uso del derecho que se reserva en todas las minas, y se deriva de la distincion legal del suelo y el subsuelo, indemnizando préviamente al dueño de la superficie expropiada.

1714.—III. Sólo pueden explotarse las de la tercera clase en virtud de concesion otorgada por el Gobierno, la cual constituye una propiedad separada de la del suelo. Si alguna de las dos llegase á ser absorbida y anulada por la otra, procederia la declaracion de utilidad pública, y en consecuencia la indemnizacion y expropiacion (1).

En este caso rige de lleno la legislacion especial de minas.

(1) Decreto de 29 de Diciembre de 1868, arts. 1.º y sig.

ARTÍCULO 3.º—*Investigaciones.*

1715.—Labores de exploracion.
1716.—Calicatas.
1717.—Limitaciones.
1718.—Solicitudes de licencia.
1719.—Doctrina legal.
1720.—Derechos del explorador.
1721.—Recursos contra las providencias del Gobierno.

1715.—Partiendo del principio que las minas pertenecen al estado, fácilmente se concibe que al Gobierno toca autorizar las labores de exploracion ó por via de ensayo. En efecto, el derecho de reconocer el terreno y descubrir las minas que oculta, es una consecuencia de aquel derecho de propiedad.

Las labores someras para descubrir minerales ó calicatas, no deben exceder de una excavacion de diez metros de extension en longitud ó profundidad.

1716.—Todo español ó extranjero puede hacer libremente calicatas en cualesquiera terrenos no dedicados al cultivo, ya sean del estado, ya de los pueblos, aunque se hallen acotados, dando aviso prévio á la autoridad local.

1717.—I. La libertad de hacer calicatas en terrenos de propiedad particular está limitada por la necesidad de obtener la licencia del dueño ó de quien le represente.

La legislacion vigente no distingue, como la anterior, si los terrenos son de secano ó de regadío, si contienen arbolado ó viñedo, si están aplicados á pasto ó labor, á huertas ó jardines, ni tampoco admite que la autoridad supla el consentimiento del propietario.

Naturalmente el dueño es libre en imponer condiciones al permiso que otorga, y la primera será el pago de la cantidad en que estime los daños y perjuicios. Todo es en él potestativo y discreccional.

II. Está prohibido abrir calicatas ó hacer otras labores mineras á menor distancia de cuarenta metros de un edificio, camino de hierro, carretera, canal, fuente, abrevadero ú otra servidumbre pública, y mil cuatrocientos de los puntos fortificados, á ménos que en este último caso se obtenga permiso de la autoridad militar, y en los demás del gobernador de la provincia ó del dueño, si se trata de un edificio de propiedad particular.

La distancia se mide:

I. En los edificios, desde sus muros exteriores, paredes ó cercas.

II. En los caminos de hierro, desde la línea inferior de los taludes, la superior de los desmontes y el borde exterior de las cunetas, y á falta de éstas, desde una línea trazada á metro y medio del carril exterior de la via.

III. En las carreteras, en igual forma, salvo que á falta de cunetas, se parte de una línea trazada á un metro de la caja del camino.

IV. En los canales, desde la línea exterior de la senda destinada á la sirga.

V. En las fuentes, desde la parte exterior del pilon, si lo tienen, ó desde el lugar en que se depositen las aguas.

VI. En los abrevaderos y demás servidumbres públicas, desde la línea exterior que se halle más inmediata al sitio de las labores mineras.

VII. Y en los puntos fortificados, desde las obras de defensa más avanzadas y más próximas al paraje en que las labores mineras han de ejecutarse.

1718.—Las solicitudes de licencia se dirigen al gobernador ó á la autoridad militar respectiva, instruyéndose en ambos casos el oportuno expediente con audiencia del ingeniero de minas é informe de la Diputacion provincial, si versa la cuestion sobre servicios ó servidumbres públicas. Cuando éstas las constituyen caminos ó canales, debe tambien ser oido el ingeniero del ramo.

Negada la licencia por la autoridad competente ó por el dueño, no hay lugar á ulterior recurso.

1719.—Tales son los medios que la ley facilita á los particulares para descubrir las minas. Por lo comun los minerales no se presentan á flor de tierra, y así no basta la simple inspeccion de la superficie á la averiguacion de lo que en sus entrañas se esconde.

El respeto á la utilidad comun y el derecho de propiedad limitan la facultad de abrir calicatas; de modo que cada uno en su terreno puede emprender cuantas labores de investigacion halle convenientes, salvas las reglas de policía, y autorizarlas en favor de un extraño.

Si el legislador rehusa esta facultad á una tercera persona, abdica su señorío en las minas, y renuncia á los beneficios que de su laboreo reporta la industria. Si por el contrario accede sin

discreccion á toda solicitud de hacer calicatas en fundo ajeno, queda pendiente de su arbitrio el dominio privado.

1720.—No declara la ley á quién pertenecen las producciones minerales que se extraen al hacer las calicatas. La cuestion no deja de ser frecuente, ni carece de importancia.

El explorador sólo tiene derecho á emprender labores de investigacion que con el tiempo y mediante autorizacion administrativa, podrán convertirse en una explotacion formal. Entretanto, la propiedad de las minas que originariamente corresponde al estado, permanece en el estado, porque no hay ningun acto traslativo de dominio; y el que fuere dueño de la mina, lo será tambien de sus productos.

1721.—Puesto que las resoluciones del gobernador negando á un particular el permiso de hacer calicatas tienen el carácter y la fuerza de providencias definitivas, se ejecutan sin ulterior recurso; y para mayor claridad advertimos que en vano serian impugnadas por la via contenciosa. El particular no invoca ningun derecho protegido por la ley, ni el gobernador hace veces de juez, sino que usa de su prudente arbitrio ó del poder discreccional que en el órden administrativo le compete. Consulta el bien público, y á nadie causa agravio (1).

ARTÍCULO 4.º—*Pertenencias y demasías.*

1722.—Dualismo de la legislacion.
1723.—Espíritu de la ley y de la reforma.
1724.—Puntos en que convienen.
1725.—Pertenencias completas.
1726.—Pertenencias incompletas.
1727.—Demasías.
1728.—Terreno franco.
1729.—Separacion de pertenencias.
1730.—Acumulacion.
1731.—Enajenacion.
1732.—Cotos mineros.
1733.—Competencia.
1734.—Legislacion posterior.

1722.—Hemos dicho en el núm. 1707 que existe una doble legislacion de minas, la anterior á la reforma de 1868 y la posterior; aquélla aplicable á los que eran á la sazon dueños de minas, con tal que ningun denuncio contra ellas se hallase en tramitacion, ó se acogiesen al decreto-ley de 29 de Diciembre, y

(1) Leyes de 6 de Julio de 1859, arts. 8-12, y 4 de Marzo de 1868, art. 12, reglamento de 25 de Febrero de 1863, arts. 11-19, y decreto de 29 de Diciembre de 1868, art. 10.

ésta á los que, no teniendo derechos adquiridos, debian someterse á las nuevas bases de observancia obligatoria.

El dualismo de la legislacion exige exponer la que regia acerca de pertenencias y demasías ántes de la reforma y no está derogada para todos los antiguos mineros, y la vigente desde entónces en lo sucesivo.

1723.—Entrando en materia conviene recordar que la minería, segun la legislacion en cierto modo antigua, era una industria reglamentada, y el objeto principal de los reglamentos consistia en procurar la concentracion de las labores, huyendo de los extremos de una especulacion tan grande como apeteceria la codicia, y tan pequeña que redujese el arte de beneficiar las producciones minerales á límites angostos y aun mezquinos.

La legislacion moderna, sin renunciar al principio de la concentracion de las labores, confía en la actividad espontánea del individuo, en la discreccion y prudencia del hombre que se mueve al impulso de su interés particular. Así es que cesa toda intervencion de la autoridad en el laboreo de las minas, salvo la vigilancia para que se guarden las reglas de policía en lo tocante á la seguridad de las personas y á la salubridad.

1724.—Ambas legislaciones están conformes en fijar la extension legal de una pertenencia y en declarar toda pertenencia indivisible. Lo primero importa á la designacion de los límites de cada propiedad minera, y representa la unidad de medida para las concesiones, y lo segundo significa la direccion única de las labores para que no se rompa aquella unidad.

1725.—La conformidad cesa en este punto, porque la extension legal no es la misma. Segun la ley de minas:

I. La pertenencia comun antigua era un sólido de base rectangular de trescientos metros de largo y doscientos de ancho horizontalmente medidos al rumbo que designaba el interesado, y de profundidad vertical indefinida. La superficie quedaba excluida, y así continuaba siendo propiedad del dueño del terreno.

II. En las minas de hierro, antracita, lignito, turba, asfalto, arcillas bituminosas ó carbonosas, sulfato de sosa y sal gemma, cada pertenencia tenia de un lado quinientos metros y trescientos de otro.

III. En las arenas auríferas ó estanníferas y demás producciones minerales de los rios y placeres, la pertenencia comprendia

sesenta mil metros cuadrados ó superficiales, y podia estar formada bien por un rectángulo, bien por un cuadrado, ó bien por una série ó reunion de cuadrados de veinte metros al ménos de lado cada uno, adaptados entre sí segun convenia al registrador, y medidos al rumbo que señalaba; pero no se le consentia, al hacer su combinacion, dejar claros ó espacios intermedios.

1726.—Cuando entre dos pertenencias resultaba una faja, y entre tres ó más un espacio franco en que podia demarcarse un rectángulo cuya superficie horizontal no fuese menor de los dos tercios de una pertenencia de su propia clase, y cuyo lado mayor no excediese de trescientos metros en pertenencias arregladas al núm. 1725—I, y de quinientos en las del mismo núm.—II, constituia una pertenencia incompleta.

1727.—Si el espacio que mediaba entre dos ó más pertenencias no daba lugar á la colocacion de otra incompleta, se llamaba *demasía*, la cual, cualquiera que fuese su figura, nunca podia extenderse á mayor superficie que los dos tercios de una pertenencia completa de su clase. Sobrando terreno se formaban dos ó más demasías que se adjudicaban á los dueños de las minas colindantes en proporcion á las líneas de contacto, y todavía se adjudican á los antiguos concesionarios, pues las nuevas leyes respetan los derechos adquiridos en virtud de concesiones mineras con arreglo á las anteriores á la reforma (1).

1728.—Los ingenieros, al visitar las comarcas mineras y hacer las demarcaciones de las minas, debian examinar si entre las ya concedidas existian fajas ó espacios francos sin la extension necesaria para formar nuevas pertenencias completas ó incompletas; y resultando que en efecto los habia, cuidaban de ponerlo en noticia del gobernador de la provincia á quien importaba saberlo por la obligacion que tenia de procurar su adjudicacion.

Los antiguos concesionarios no necesitan acogerse á las bases para la nueva legislacion de minas, al solicitar la adjudicacion de las demasías, bastándoles invocar su derecho adquirido (2). Tampoco necesitan hacer en sus solicitudes la designacion del espacio franco solicitado (3).

1729.—Aunque segun dejamos advertido toda pertenencia era

(1) Órden de 3 de Agosto de 1869.
(2) Ibid.
(3) Órden de 30 de Noviembre de 1870.

indivisible, si una sola concesion abrazase dos ó más pertenencias, podian separarse mediante la autorizacion del gobernador de la provincia. El acto de separar estas pertenencias participaba de la naturaleza misma de la concesion, y equivalia á una modificacion de las cláusulas con que habia sido otorgada. Así pues, en caso de negativa no habia lugar á ulterior recurso, salvo si por la exploracion subsiguiente ó por otras razones que el gobernador juzgaba segun su prudente arbitrio, variasen las causas de su primera resolucion. Entónces podria renovarse la solicitud, insistiendo siempre en la via gubernativa.

La autorizacion para separar dos ó más pertenencias comprendidas en una sola concesion, exige la instruccion de un expediente que se abre con las solicitudes de los interesados, y en el cual debe ser oido el ingeniero respectivo.

Como no padezca menoscabo la integridad de las pertenencias, la administracion no se cuida de los efectos civiles de cualesquiera contratos ó sucesiones que den por resultado transmitir la propiedad de la mina ó repartir entre varias personas los derechos que de ella se derivan; mas no consiente la division material de la pertenencia entre sus condueños, porque desmembrándola se quebrantaria el precepto de la unidad en el laboreo.

1730.—Los particulares ó compañías pueden libremente adquirir por compra ú otro medio legal cualquier número de pertenencias, ántes ó despues de expedido el título de propiedad. Las compañías adquirentes no tenian, ni tienen en tal caso más derechos que sus causantes, ni pueden pretender, á título de compañías, aumento de pertenencias, á no existir terreno franco.

1731.—Constituida la propiedad de una mina, y haciendo abstraccion de la vigilancia que el Gobierno ejercia sobre este ramo particular de la industria, en todo se asemeja á la propiedad de los demás bienes. Sin embargo están obligados, así aquéllos como éstas, á poner en conocimiento del gobernador toda enajenacion de pertenencia minera en la forma siguiente:

I. Si adquieren pertenencias ya concedidas, deben hacerlo saber á dicha autoridad dentro de los primeros quince dias inmediatos al de la adquisicion, y el gobernador lo participa en el término de un mes al ministerio de Fomento.

II. Si se trata de pertenencias aun no concedidas cuyos expedientes sigan los trámites legales, deben comunicar la compra

ó cesion al gobernador con la mayor brevedad posible, exhibiendo el instrumento público que las acredite, y manifestando la voluntad de que el expediente respectivo prosiga en nombre y representacion de los mismos indivíduos ó compañías.

No pretende el Gobierno con esto aprobar ó desaprobar el acto, porque seria ajeno á su competencia, ni dificultar la transmision de las pertenencias mineras, ni en fin mostrarse tutor oficioso de los intereses privados, sino asegurarse de quién es la parte legítima y la persona en todo caso ligada con la administracion y responsable. Así, miéntras no conste la enajenacion ó transferencia, se continúa instruyendo los expedientes con los individuos ó compañías acreditadas ante la autoridad, únicas que tienen carácter y personalidad bastante para entenderse con ella.

1732.—Los particulares y compañías pueden formar á su voluntad grandes grupos ó cotos mineros, sin perjuicio de la division de sus respectivas demarcaciones.

1733.—Todas las cuestiones que se susciten con motivo de la enajenacion de las minas, son de la exclusiva competencia de los tribunales comunes (1).

1734.—La legislacion posterior difiere de la anterior en tres puntos esenciales, á saber:

I. En la extension legal de la pertenencia, cuya unidad de medida para las concesiones mineras relativas á la segunda y tercera clase segun los núms. 1713 y 1714, es un sólido de base cuadrada de cien metros de lado medidos horizontalmente en la direccion que designe el peticionario, y de profundidad indefinida para estas últimas sustancias, y para las primeras hasta donde concluye la materia explotable.

II. En el número de pertenencias que pueden ser objeto de una sola concesion. Los particulares son libres en pedir un número cualquiera, con tal que sea superior á cuatro; pero es condicion que todas las que por su conjunto formen una concesion, estén agrupadas sin solucion de continuidad, de suerte que las contíguas se unan en toda la longitud de alguno de sus lados.

III. En la determinacion y adjudicacion de las demasías. Cuando entre dos ó más concesiones resulte un espacio franco, cuya extension superficial sea menor de cuatro hectáreas, ó que no se

(1) Ley de 6 de Julio de 1859, arts. 13-19, ley de 4 de Marzo, arts. 18 y 19, y reglamento de 25 de Febrero de 1863, arts. 20-26.

preste á la division en pertenencias, se concede á aquel de los dueños de las minas limítrofes que primero lo solicita, y por renuncia de éstos, á cualquiera persona que lo pida (1).

ARTÍCULO 5.º—*Concesion de minas.*

1735.—Concesion de minas.
1736.—Investigacion.
1737.—Registro.
1738.—Publicidad.
1739.—Oposicion de tercero.
1740.—Resolucion del expediente.
1741.—Labor legal.
1742.—Demarcacion.
1743.—Procedimiento.
1744.—Título de propiedad.
1745.—Galerías generales.
1746.—Terreros y escoriales.
1747.—Legislacion posterior.
1748.—Variantes.
1749.—Concordancias.
1750.—Diferencias.

1735.—Puesto que las minas pertenecen al estado, nadie puede poseerlas ni beneficiarlas sino en virtud de una primitiva concesion que las pasa al dominio particular. La concesion es un modo de adquirir que no se ajusta á las reglas del derecho civil; es un modo *sui generis*, un verdadero acto administrativo y el título originario de esta propiedad.

La concesion, al mismo tiempo que confiere la propiedad de una mina, impone al concesionario ciertas cargas y obligaciones en obsequio al bien general, y así debe llevarlas y cumplirlas como si fuesen cláusulas resolutorias del contrato.

De ordinario el Gobierno carece de potestad para enajenar los bienes del estado; pero al otorgar concesiones de tal naturaleza usa de su derecho, porque procede con el carácter de autoridad pública revestida de una delegacion legislativa.

1736.—Dos medios ofrecia la legislacion anterior á la reforma de 1868 para obtener una pertenencia minera, á saber, la investigacion y el registro.

Recordemos que las calicatas eran labores someras ó excavaciones que no excedian de dos metros en cuadro y uno de profundidad. El que precediendo ó sin preceder calicata se proponia explorar y reconocer el terreno emprendiendo labores más extensas é importantes, como pozo, socavon, zanja ó desmonte,

(1) Decreto de 29 de Diciembre de 1868, arts. 11, 12 y 13.

presentaba su solicitud por escrito al gobernador de la provincia pidiendo permiso de investigacion en terreno franco.

1737.—Era registro peticion de pertenencia en terreno franco, hallárase ó no se hallara descubierto el mineral, hubiese ó no hubiese precedido calicata; de modo que el registrador confiaba en señales exteriores y solicitaba la propiedad de una mina cuya existencia no estaba averiguada, á todo su riesgo y ventura. Verdad es que tambien podian ser objeto de registro las minas que hubiesen sido labradas en lo antiguo, y las concedidas en los tiempos modernos abandonadas ó restituidas al dominio del estado en forma legal. La solicitud de permiso para el registro debia presentarse al gobernador, como las de investigacion, cuidando de expresar el interesado si se hallaba ó no descubierto el mineral cuya explotacion se proponia.

Tanto el investigador como el registrador debian acompañar á sus solicitudes la designacion de la pertenencia ó pertenencias que deseaban.

De estas solicitudes se tomaba razon por órden númerico en un libro talonario, anotando el nombre del interesado ó su representante, el objeto de su pretension, la hora y aun los minutos del dia en que se presentaban y la designacion, ya para determinar la pertenencia, y ya para guardar á cada uno su derecho conforme al principio *qui prior est tempore, potior est jure.*

1738.—El gobernador daba publicidad á las solicitudes, y dentro de los sesenta dias siguientes, los que se consideraban con derecho al todo ó alguna parte del terreno solicitado, ó los dueños de la finca, alegaban ante la misma autoridad las razones ó fundamentos de su oposicion. Pasado el plazo, no eran oidos.

1739.—De los escritos de oposicion se daba vista al investigador ó registrador para que contestasen en el término de diez dias, en los veinte siguientes informaba el Consejo provincial, y si la índole de las cuestiones lo requeria, tambien el ingeniero de minas del distrito.

1740.—Instruido así el expediente, el gobernador dictaba providencia desestimando las oposiciones, ó anulando la investigacion ó el registro, la cual se notificaba á los interesados, quienes podian apelar en el plazo de treinta dias para el ministro de Fomento. Todos los plazos referidos eran improrogables.

1741.—El registrador estaba obligado á habilitar una labor legal dentro de cuatro meses contados desde la fecha de la presentacion de su solicitud. Por labor legal se entendia un pozo de diez metros de profundidad, ó un socavon, desmonte ó zanja de otros tantos de longitud para comprobar la existencia del mineral.

El investigador no necesitaba habilitar esta labor, hasta que hallando mineral suficiente, se determinase á pedir la demarcacion de su pertenencia.

El objeto era mostrar el mineral descubierto, y persuadirse la administracion de que habia un motivo real y verdadero para otorgar la concesion, y terreno franco para constituir una pertenencia completa ó incompleta.

1742.—El gobernador disponia que un ingeniero practicase los reconocimientos, y en su caso las demarcaciones prévia notificacion al investigador ó registrador, y con citacion de los dueños de las minas colindantes.

Cuando los interesados no concurrian á presenciar las demarcaciones, el ingeniero requeria sobre el terreno á los capataces ó encargados de las labores inmediatas, si se hallaban en ellas, haciendo constar en el acta de la demarcacion la ausencia ó presencia de los dueños, apoderados ó capataces de las pertenencias inmediatas.

1743.—En el acto de la demarcacion se admitian las observaciones, reclamaciones y protestas de los notificados; mas si optaban por el retraimiento, perdian todo derecho á entablar los recursos legales contra los efectos de la operacion, interpretándose que lo renunciaban, y les paraba perjuicio.

Si practicado el reconocimiento resultaba no hallarse habilitada la labor legal, ó no estar comprobada la existencia del mineral, ó no haber terreno franco, no se hacia la demarcacion y se devolvia el expediente al gobernador expresando la causa.

En caso contrario, el ingeniero procedia á demarcar la pertenencia ó pertenencias conforme á la designacion, recogiendo muestras del mineral, y fijando los puntos en que debian colocarse los hitos ó mojones perceptibles, firmes y duraderos.

Ni despues de publicada, ni en el acto del reconocimiento y demarcacion podian los interesados variar la designacion presentada en la solicitud, excepto si el ingeniero la hallase defectuosa ó mal hecha por inexactitud en las medidas, ó por super-

posicion de pertenencias ajenas que tuviesen mejor derecho, ó cuando dejase espacios francos ó fajas entre pertenencias que pudieran excusarse sin menoscabo de la explotacion, pues entónces la rectificaba de acuerdo con el interesado, habiendo terreno franco para ello.

La falta de acuerdo no impedia que la demarcacion se llevase al cabo segun el dictámen facultativo; pero quedaba al interesado el recurso en queja ante el gobernador. Este recurso debia interponerse en el término de dos dias fatales por conducto de los ingenieros para que informasen acerca de su contenido; y pasado el plazo, se tenia por consentida la demarcacion.

Los ingenieros designaban los rumbos siguiendo el norte magnético.

1744.—Dentro de los treinta dias siguientes al acto de la demarcacion el gobernador debia dictar providencia aprobando ó desaprobando el expediente. En el primer caso, si transcurridos otros treinta dias, nadie interponia apelacion, se expedia al concesionario en nombre del Gobierno un título de propiedad.

En el título se expresaban las condiciones generales y las especiales requeridas por la conveniencia pública en razon de la naturaleza del mineral ó de las circunstancias de la empresa.

Resistida alguna de las condiciones impuestas, no podia hacerse concesion de aquella pertenencia ó pertenencias á otra empresa ó persona sino con las mismas condiciones, á no renunciar voluntariamente y por escrito su derecho preferente la primitiva peticionaria. Así se pretendia fortalecer la imparcialidad de la administracion.

Expedido el título de propiedad, el gobernador ordenaba su inmediata entrega al interesado, y comisionaba al alcalde respectivo para que en el término preciso de dos meses pusiese al dueño de la pertenencia ó pertenencias en posesion de ellas ante notario ó el secretario del Ayuntamiento.

Las concesiones se otorgaban por tiempo ilimitado, miéntras los mineros cumplian las condiciones generales establecidas en las leyes y reglamentos y las especiales contenidas en el real título de propiedad.

1745.—El desarrollo sucesivo de una labor minera exige con frecuencia la apertura de un socavon ó galería en terreno franco. Otras veces acontece que la galería haya de atravesar terre-

nos ocupados en todo ó en parte por minas concedidas, registradas ó en investigacion. En el primer caso podia el empresario solicitar la concesion de un grupo ó coto minero: en el segundo debia presentar solicitud al gobernador con los planos de la obra proyectada firmados por un ingeniero de minas, y copia autorizada de los conciertos celebrados con los mineros á la sazon interesados en el terreno, para conseguir amistosamente el arreglo de sus respectivos disfrutes.

La concesion de galerías generales se equipara á la concesion de un registro de minas. Al publicar la designacion, esto es, al determinar la situacion de los registros y minas ajenas que la galería en proyecto habria de comprender, el gobernador mandaba que se hiciesen las notificaciones personales á los interesados ó sus representantes.

La ley reservaba al empresario de una galería general cierto número de pertenencias por él señaladas entre las libres ó francas sobre el terreno de sus labores, ó en su proximidad al alcance prudencial de sus desagües. Estas pertenencias podian ser objeto de su investigacion ó registro conforme los trabajos subterráneos fuesen avanzando hasta rebasarlas, con facultad de desechar las que no le conviniesen. Si el empresario no declaraba su voluntad, los ingenieros, al visitar las minas de la comarca, daban el oportuno aviso al gobernador, quien ordenaba que en el término de quince dias optase por la instruccion del expediente para investigar ó registrar, ó la declaracion de hallarse el terreno franco, lo cual implicaba la renuncia de aquellas pertenencias.

Toda pertenencia minera está obligada á permitir el paso de una galería general y á respetar su fortificacion, absteniéndose de arrancar minerales en términos que las paredes se debiliten. En cambio el empresario no puede arrancar más mineral que el necesario á su labor de perforacion, y es de su cuenta extraerlo. Si lo halla debajo de pertenencia demarcada, el producto se divide por mitad entre el empresario de la galería y el dueño ó demarcador de la mina.

El precio de los servicios del desagüe, ventilacion y extraccion se arregla por convenio, y á falta de avenencia, por tasacion de peritos nombrados por ambas partes y tercero en discordia designado por el gobernador.

El gobernador en nombre del Gobierno concedia la autorizacion para abrir galerías generales por medio de órdenes en las que debian expresarse las condiciones facultativas y las demás requeridas por las circunstancias.

1746.—Llámanse *terreros* los vaciaderos ó montones de escombros que se forman á las bocas de las minas ó sus inmediaciones con las tierras ó piedras desechadas como incapaces de rendir beneficio, y *escoriales* los depósitos de escorias, lavas ó sobrantes de la fundicion tambien abandonados en concepto de inútiles, porque dieron de sí toda ó casi toda la sustancia mineral.

El progreso de la química permite hoy extraer hasta los átomos de oro y plata que ántes se abandonaban porque no se descubrian, ó porque la costa de las labores no compensaba la ganancia obtenida apurando los medios de separar los metales y reducir á lo justo la cantidad de los desperdicios

La antigua riqueza mineral de España tentó sucesivamente la codicia de los Fenicios, Cartagineses, Romanos y Árabes que labraron minas en diversas partes de la Península sujeta á su dominacion (1). Muchos escoriales y terreros de aquellas épocas remotas, y aun algunos que datan del siglo pasado, fueron aprovechados en nuestros dias, y pagaron la industria y diligencia de los mineros con inmensas riquezas.

Los escoriales y terreros abandonados eran objeto de concesion como la de registros de pertenencias mineras, salvas las diferencias de labor legal, designaciones y demarcaciones que se derivan de la naturaleza de las cosas.

Cuando en la pertenencia demarcada de un escorial ó terrero se solicitaba por un extraño labrar una mina, debia ser preferido el dueño de aquéllos, si así lo manifestaba en el plazo de treinta dias contados desde la notificacion administrativa (2).

1747.—Tal es en resúmen el derecho constituido en materia de concesiones de pertenencias mineras hasta la última reforma, derecho todavía vigente, si no para las que se hagan en lo sucesivo, aplicable á los antiguos concesionarios, cuya dudas y cuestiones deben ser resueltas con arreglo á las leyes y condiciones

(1) V. Historia de la economía política en España, tomo I, caps. I, II, V y XXIII.
(2) Ley de 6 de Julio de 1859, arts. 20 y sig., reglamento de 25 de Febrero de 1863, arts. 27 y sig., y ley de 4 de Marzo de 1868, arts. 21 y sig.

bajo las que les fueron otorgadas (1); salvo si se acogieron á las bases de que tiene noticia el lector (2).

La cláusula derogatoria del decreto-ley en que se contienen, no es general y absoluta, sino limitada á los preceptos contrarios, y aun así con aquella reserva.

1748.—De aquí la necesidad de exponer las variantes de la legislacion de minas actual comparada con la precedente.

I. Para obtener la propiedad de cuatro ó más pertenencias mineras de la segunda ó de la tercera seccion, segun se clasifica en los núms. 1713 y 1714 acude el interesado al gobernador de la provincia, expresando con toda claridad en la solicitud las circunstancias de la concesion que pretende.

II. El gobernador instruye el oportuno expediente, y demostrada la existencia de terreno franco, prévia la publicidad necesaria para oir las reclamaciones que se intenten, manda demarcar la concesion y la otorga, si procede, en un plazo que no pase de cuatro meses contados desde la fecha de la presentacion del escrito.

III. Aunque por regla general la prioridad en la presentacion de la solicitud da derecho preferente, si se trata de sustancias de la segunda seccion, siempre es preferido el dueño del terreno, comprometiéndose á beneficiarlas en un plazo que la administracion le señale, el cual no puede exceder de treinta dias.

IV. No obsta á la demarcacion de los límites de cada concesion cumplidos los anteriores requisitos, que no haya mineral descubierto, ni labor ejecutada.

V. Las demarcaciones pueden comprender toda clase de terrenos, caminos, edificios ú otras obras cualesquiera, con tal que los trabajos mineros se hagan con sujecion á las reglas de policía y seguridad.

VI. Para ejecutar galerías generales de investigacion, desagüe ó transporte, deben los interesados solicitar las pertenencias necesarias, siempre que haya terreno franco, como en las demás concesiones; y si estas labores hubiesen de atravesar pertenencias ya concedidas, es obligacion del empresario ponerse de acuerdo con los dueños respectivos, y concertar con ellos todas las condiciones, en la prevision del caso de encontrar mineral.

(1) Real órden de 1.º de Abril de 1871.
(2) Decreto de 29 de Diciembre de 1868, art. 30.

VII. Si los dueños de las pertenencias se oponen á la ejecucion de las galerías, no se puede autorizarla á ménos de instruir expediente para la declaracion de utilidad pública.

VIII. Todas las concesiones son perpétuas mediante el pago de un cánon por hectárea, como en reconocimiento del directo dominio del estado. El cánon debe pagarse desde el dia de la concesion, y miéntras el concesionario lo satisfaga, no puede la administracion privarle del terreno concedido.

IX. Si en un mismo terreno existen sustancias de la segunda y de la tercera seccion, y no fuese posible explotar ambas á la vez, se conceden al primero que las solicite. Si solicita explotar las sustancias de la tercera seccion, puede extender sus labores mineras á las de la segunda; pero si la peticion se refiere á éstas, agotadas que sean, necesita el interesado nueva concesion para beneficiar aquéllas.

X. Los mineros disponen libremente de todos los derechos que adquieren, como si se derivasen de otra cualquiera propiedad, excepto si los productos minerales estuviesen estancados (1).

1749.—En resúmen, concuerdan las dos legislaciones, la anterior y la posterior á la reforma de 1868, en ciertos puntos principales, y en otros de no menor importancia están discordes. Son los primeros:

I. Que toda concesion supone el dominio originario del estado en las minas.

II. Que la concesion, en razon de su orígen, su esencia, el objeto y el fin, es un acto traslativo de dominio, ajeno al derecho comun, y ajustado á las formas de la administracion pública.

III. Que la propiedad que de esta fuente se deriva es enajenable á voluntad del propietario, sin necesidad de autorizacion del Gobierno con arreglo á las leyes comunes, salvo que cada pertenencia es indivisible.

IV. Que al otorgar estas concesiones se procura siempre sacar á salvo el perjuicio de tercero y el derecho de propiedad.

1750.—Difieren ambas legislaciones:

I. En que ántes eran las concesiones por tiempo ilimitado, y ahora son perpétuas.

II. En que ántes eran revocables, cuando no se cumplian las

(1) Decreto de 29 de Diciembre de 1868, arts, 15 y sig., y ley de 24 de Julio de 1871.

condiciones impuestas por la administracion y aceptadas por el concesionario, y ahora, pagando el cánon, son irrevocables.

III. En que ántes cuidaba la administracion de asegurarse de la verdad de la concesion por las señales de mineral descubierto ó labor legal, y ahora solamente exige terreno franco.

IV. En fin, se diferencian en que ántes la minería era una industria reglamentada, por cuya razon el *jus utendi et abutendi* que constituye la plenitud del dominio segun el derecho civil, no definia esta propiedad condicional. Hoy es una industria libre que no reconoce otra autoridad, inspeccion ó vigilancia del Gobierno que las reglas comunes de la policía de seguridad y salubridad.

ARTÍCULO 6.º—*Caducidad de las concesiones y nueva adjudicacion.*

1751.—Condiciones de toda concesion.
1752.—Caducidad.
1753.—Expediente.
1754.—Recursos contra la declaracion de caducidad.
1755.—Adjudicacion de la mina vacante.
1756.—Efectos de la caducidad.
1757.—Legislacion posterior.
1758.—Pertenencias abandonadas.

1751.—Toda concesion de pertenencias, terreros y escoriales, conforme á la legislacion de minas vigente en el primer período de los dos en que la hemos dividido, hacia las veces de un contrato por el cual el estado transmitia á una persona ó compañía su derecho de propiedad y se obligaba á respetarlo y velar por que todos lo respetasen, á cambio de que el concesionario beneficiase la mina segun las reglas del arte y se ajustase á las condiciones generales y especiales impuestas y aceptadas.

1752.—Seguíase de lo dicho que las concesiones caducaban:

I. Cuando no se cumplian las condiciones consignadas en el título de propiedad.

II.—Cuando por falta de desagüe, mala direccion ó ejecucion amenazaban ruina las labores, siempre que requerido el dueño no las fortificaba en el término que se le señalase con arreglo á las instrucciones del ingeniero aprobadas por el gobernador.

III. Cuando se dejaba de pagar el cánon fijo que la ley imponia á cada pertenencia, escorial ó terrero, y perseguido el deudor por la via de apremio resultaba insolvente.

IV. Por abandono, es decir, si las minas no estaban pobladas ó en actividad.

V. Por renuncia voluntaria, haciendo dejacion de la pertenencia en la forma debida.

En los casos I y IV eran excepciones admisibles la guerra, el hambre y la peste en el radio de sesenta kilómetros, el incendio, la inundacion, el terremoto y el temporal que impedia el laboreo, y siempre la fuerza mayor.

1753.—El gobernador instruia el expediente para la declaracion de caducidad de oficio ó á peticion de parte. Ponia en cabeza el decreto en el cual expresaba las causas que podian motivarla: notificábase esta resolucion al concesionario á fin de que dentro de quince dias alegase de su derecho: corrido el plazo, hubiese ó no contestado, mandaba practicar las diligencias necesarias al esclarecimiento de la verdad, y admitia las informaciones que los interesados hubiesen hecho ante las autoridades del órden judicial, y oido el dictámen del ingeniero á quien correspondia emitirlo, pronunciaba la caducidad ó subsistencia de la concesion.

1754.—El concesionario desposeido á consecuencia de la declaracion de caducidad, podia recurrir por la via contenciosa ante el Consejo provincial en el término de treinta dias despues de la notificacion, y apelar del fallo de este cuerpo al Consejo de Estado.

1755.—Cuando un registrador promovia la formacion del expediente para que se le adjudicase la mina vacante, debia acompañar á su peticion de registro la designacion; y luégo de declararse la caducidad ó aparecer anteriormente declarada, solicitaba la demarcacion sin estar obligado á practicar la labor legal. Y si el primer concesionario se alzaba contra la providencia del gobernador, podia mostrarse parte en el juicio como coadyuvante de la administracion.

1756.—Ejecutoriada la caducidad de una concesion de mina, terrero ó escorial ó permiso para investigacion, ó pronunciado el fenecimiento de un expediente de registro, el gobernador declaraba libremente registrables aquellos terrenos, y así lo anunciaba al público. En caso de declaracion de caducidad por consecuencia de un registro, el registrador tenia la preferencia para la demarcacion y posesion sucesiva. Y si conviniese al nuevo re-

gistrador utilizar los edificios de la pertenencia ó pertenencias caducadas, ó servirse de las máquinas que hubiese en ellas, podia hacer uso del derecho de expropiacion forzosa.

Caducada una concesion de escorial ó terrero, pasaba en el acto á poder del concesionario del subsuelo la parte contenida dentro de las líneas de las pertenencias mineras (1).

1757.—En las pertenencias abandonadas por espacio de diez años sin registrarse ni laborearse de nuevo, los terrenos ocupados para atenciones y servidumbres mineras y los solares de edificios ya inservibles para su primitivo objeto, revertian llanamente al dueño de la finca (2).

1758.—Segun la legislacion del segundo período los mineros explotan sus minas sin sujecion á prescripciones técnicas de ningun género excepto las generales de policía y seguridad. Así pues, la administracion ha renunciado por su parte al derecho de direccion, inspeccion y vigilancia que ántes ejercia; mas pueden los particulares reclamar y exigir el cumplimiento de las condiciones generales ó particulares contenidas en el título de propiedad, si les interesa como dueños de las minas colindantes.

Las concesiones modernas, y las antiguas, si los concesionarios se acogieron á los beneficios del decreto-ley varias veces citado, caducan en dos solos casos:

I. Cuando el dueño de la mina deja de satisfacer durante un año el cánon establecido, si perseguido por la via del apremio no lo paga dentro de quince dias ó resulta insolvente.

En este caso se declara nula la concesion y saca á publica subasta, y si á la tercera no da resultado, el terreno vuelve á ser franco.

II. Cuando el dueño de la mina participa al gobernador su desistimiento ó abandono (3).

(1) Real órden de 17 de Octubre de 18.2.

(2) Ley de 6 de Julio, arts. 64 y sig., ley de 4 de Marzo, arts. 65 y 68, y reglamento de 25 de Febrero, arts. 75 y sigs.

(3) Decreto de 29 de Diciembre de 1868, arts. 22 y 23.

ARTÍCULO 7.º—*Oficinas de beneficio.*

1759.—Establecimientos fijos.
1760.—Instruccion de expedientes.
1761.—Derechos del beneficiador.

1759.—El desarrollo de la industria minera pide establecimientos fijos en donde se beneficien los minerales conforme se van extrayendo; pero como para plantear las oficinas de beneficio se necesita terreno inmediato á la pertenencia que tal vez sea de dominio particular, la ley remueve este obstáculo aplicando la de enajenacion forzosa.

1760.—El expediente se instruye como en cualquiera otro caso, hasta que recae la declaracion de utilidad pública. El dueño del terreno ó el industrial pueden reclamar contra la declaracion del gobernador ante el ministro de Fomento, cuya resolucion es definitiva é inapelable.

Si hubieren de establecerse altos hornos, forjas catalanas ú otra oficina de beneficio que requiera combustible vejetal ó salto de aguas, se necesita la autorizacion del gobernador prévio expediente instruido con audiencia de los interesados y los informes de un ingeniero de minas del distrito, de otro de caminos y de la Diputacion provincial.

El gobernador no puede dilatar por más de seis meses la instruccion y resolucion del expediente.

1761.—El beneficiador de minerales disfruta de los derechos y está sujeto á las cargas y obligaciones propias de los mineros en cuanto son aplicables á la fabricacion. En todo lo demás las oficinas de beneficio se ajustan á las reglas del derecho comun tocantes á los establecimientos industriales (1).

ARTÍCULO 8.º—*Condiciones generales de la minería.*

1762.—Laboreo de las minas.
1763.—Obligaciones generales del minero.
1764.—Derechos del minero.
1765.—Desistimiento ó abandono de la mina.
1766.—Reconocimiento facultativo.

(1) Ley de 6 de Julio, arts. 71 y sig., y reglamento de 25 de Febrero, art. 80, y ley de 4 de Marzo, arts. 73 y 74.

1762.—Miéntras fué la minería una industria reglamentada, debian beneficiarse las minas segun los preceptos del arte, y estaban obligados sus dueños y trabajadores á tenerlas limpias, desaguadas y bien ventiladas; á fortificarlas, para que una explotacion codiciosa no dificultase ó imposibilitase el ulterior aprovechamiento y comprometiese la vida de los operarios, á conservar los hitos ó mojones que se fijan al demarcar las pertenencias, á observar los reglamentos de policía y salubridad y obedecer las órdenes que sobre esta materia, prévio informe facultativo, dictasen las autoridades locales.

1763.—La libertad de la industria minera no consiente hoy la intervencion de la autoridad en la direccion de las labores; pero el respeto debido al derecho de cada uno y razones de utilidad comun imponen todavía límites necesarios á este género de propiedad.

El minero está obligado á facilitar la ventilacion de las minas colindantes; á permitir bajo indemnizacion, si hubiere lugar, el paso subterráneo del agua de dichas minas con direccion al desagüe general, y á consentir por la superficie de sus pertenencias el tránsito necesario para el servicio de las ajenas.

Asimismo está obligado á indemnizar por convenio privado ó tasacion de peritos, con sujecion á las leyes comunes, los daños y perjuicios que ocasione á otras minas, ya por acumulacion de aguas en sus labores, si requerido no las achicase en el plazo de reglamento, ya de otro modo cualquiera de que resulte menoscabo á intereses ajenos dentro ó fuera de las minas, y en operaciones anteriores simultáneas ó posteriores á la extraccion de minerales.

Si en estos casos ó en los de indemnizacion al dueño del terreno fuese legalmente declarada su insolvencia, se reputará dañador voluntario.

1764.—La ley reconoce á los mineros derechos y les otorga favores muy importantes, á saber:

I. Obtienen el libre y pleno disfrute del todo ó parte de la superficie de sus pertenencias para almacenes, talleres, lavaderos, oficinas de beneficio, depósitos de escombros ó escorias, caminos y otros usos análogos dentro de las estrictas necesidades de su industria. Á falta de avenencia con los dueños de los terrenos sobre la extension del que pretendan ocupar y su precio, pueden

los mineros solicitar del gobernador la aplicacion de la ley de enajenacion forzosa, y tendrá efecto en el plazo de dos meses mediante indemnizacion al tenor de lo dicho en los núms. 1589 y 1632.

II. Pueden disponer libremente de su propiedad y de los productos que rinda, excepto si son de la clase que las leyes fiscales declaran estancados, pues entónces deben someterse á la intervencion de la Hacienda pública. Por regla general para disponer de los minerales es preciso haber obtenido el título de propiedad.

III. Los escoriales y terreros contenidos en pertenencias de minas son propiedad de los dueños de éstas, si ántes de su registro no han sido concedidos ó registrados por otros.

IV. Los dueños de las minas, socavones y galerías generales adquieren el dominio pleno de las aguas halladas en sus labrados, y las conservan miéntras conserven la propiedad de sus respectivas posesiones. Mas si voluntaria ó involuntariamente cortasen ó desviasen cualesquiera aguas en curso para abastecimiento de alguna poblacion ó para riego, deben reponer la antigua corriente con satisfaccion de daños y perjuicios y responsabilidad civil ó criminal.

V. Los mineros se consideran vecinos de los pueblos en cuyos términos se hallan situadas sus minas, en cuanto al uso de las aguas, montes, dehesas, pastos y demás aprovechamientos comunes en lo relativo á su industria con arreglo á las ordenanzas municipales.

1765.—El desistimiento ó abandono de una mina ó labor minera es un acto voluntario, pero sometido en la forma á ciertas reglas de policía.

El que hubiere abierto una calicata y se determine á abandonarla, tiene la obligacion de rellenarla, pudiendo ser compelido á ello por el dueño del terreno ó el alcalde respectivo.

El registrador ó investigador que desistan de su empresa, deben ponerlo en noticia del gobernador con la antelacion de quince dias y cerrar los pozos bajo una multa que no puede exceder de 250 pesetas; y lo mismo hará el propietario de una mina cuando renuncie á su laboreo.

1766.—El gobernador manda que un ingeniero reconozca las labores de cuyo desistimiento ó abandono tiene conocimiento,

para que certifique del estado regular de su fortificacion y de hallarse los pozos bien cerrados (1).

ARTÍCULO 9.°—*Minas reservadas al estado.*

1767.—Minas del estado.
1768.—Su extension.
1769.—Laboreo.
1770.—Adquisicion ó enajenacion.
1771.—Contratos para servicio de estas minas.

1767.—Todas las minas, ántes de pasar al dominio privado, pertenecieron al estado por derecho de soberanía; pero hay algunas cuyo beneficio se reserva á título de monopolio, ingresando sus rendimientos en el tesoro como parte de las rentas públicas.

1768.—Conservan estas minas la misma extension de terreno que ántes tenian; y cuando sus límites no sean bastante claros y conocidos, deben fijarse por el ministerio de Fomento prévio expediente y con audiencia de las autoridades á quienes se crea oportuno consultar.

1769.—Es consecuencia del dominio absoluto y exclusivo del estado en ellas, que dentro de su perímetro nadie pueda abrir calicatas, ni hacer labores de investigacion sino de órden y por cuenta del Gobierno, ni solicitar concesiones de pertenencias de minas ó escoriales dentro de los mismos linderos, salvo si los minerales no fuesen objeto de la explotacion del Gobierno y las labores se estableciesen á la distancia de seiscientos metros por lo ménos de las minas y oficinas del estado en actividad.

Los terreros y escoriales procedentes de minas ó fábricas reservadas al estado no pueden ser beneficiados por los particulares, cualquiera que sea la distancia á que se hallen de la mina ú oficina de donde provengan.

1770.—El Gobierno necesita estar autorizado por una ley especial para adquirir ó enajenar minas ó escoriales (2).

1771.—Los contratos para los servicios y surtidos de las minas del estado, se celebran por regla general mediante subasta y adjudicacion del remate al mejor postor (3).

(1) Ley de 6 de Julio de 1859, arts. 40 y sig., reglamento de 25 de Febrero de 1863, artículos 66 y sig., ley de 4 de Marzo de 1868, art. 74, reglamento de 24 de Junio del mismo año, arts. 66 y sig., y decreto de 29 de Diciembre de 1868, arts. 24 y sig.

(2) Ley de 6 de Julio, arts. 75 y sig.

(3) Decreto de 14 de Abril de 1873.

ARTÍCULO 10.—*Autoridad y jurisdiccion en minería.*

1772.—Expedientes gubernativos.
1773.—Consulta prévia.
1774.—Recursos por la via gubernativa.
1775.—Competencia del tribunal administrativo de primera instancia.
1776.—Del Consejo de Estado.
1777.—Limitaciones.
1778.—Jurisdiccion ordinaria.
1779.—Explicaciones.
1780.—Cuerpo de ingenieros de Minas.

1772.—Todos los expedientes relativos á concesiones en minería son gubernativos, y se resuelven por los gobernadores, y en definitiva, si cabe recurso de alzada, por el ministro de Fomento.

1773.—Los gobernadores deben oir á la Diputacion provincial en todos los casos en que dispone la ley sea consultado el Consejo provincial, y además siempre que lo consideren oportuno. El Gobierno hace lo mismo con el Consejo de Estado, procurando que pudiendo llegar á ser los negocios contenciosos, informe tan sólo la Seccion respectiva. De otro modo, prevenido el juicio de aquel alto cuerpo, correria peligro el derecho de los particulares.

1774.—La parte agraviada con la providencia del gobernador tiene expedito el recurso de queja ante el ministro, insistiendo en la via gubernativa cuando la delegacion del Gobierno no es absoluta. Este recurso debe interponerse en el término de treinta dias y por conducto del gobernador, quien lo eleva al Gobierno con su informe.

1775.—Compete á la Comision provincial, con apelacion al Consejo de Estado, el conocimiento por la via contenciosa, de las cuestiones que se susciten entre la administracion y los concesionarios:

I. Con motivo de las declaraciones de caducidad pronunciadas por los gobernadores.

II. Y á propósito de la inteligencia y cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesion.

1776.—Compete al Consejo de Estado conocer por la via contenciosa de los recursos que se intenten:

I. Contra las resoluciones finales confirmando ó desestimando el permiso de investigacion.

II. Contra las mismas concediendo ó negando la propiedad de minas, escoriales, terreros y galerías generales.

Asimismo conoce el Consejo de Estado por via de apelacion, de los recursos contra los fallos de las Comisiones provinciales respecto á caducidad.

El recurso debe entablarse dentro de treinta dias.

1777.—No se admiten en la via contenciosa más recursos ante el Consejo de Estado que los intentados:

I. Por los interesados á quienes se hubiese concedido ó negado la investigacion ó explotacion mineras objeto del expediente en los tres casos referidos.

II. Por los interesados que en los mismos casos hubiesen presentado al gobernador en tiempo hábil sus oposiciones.

III. Por los que hayan protestado en el acto de la demarcacion contra esta operacion y sus consecuencias.

IV. Por los concesionarios en cuyo terreno, ignorándose la existencia del derecho que pueda asistirles, se hubiese otorgado nueva concesion.

V. Por los interesados no conformes con las tasaciones de indemnizacion.

VI. Y por los concesionarios que resistieron las condiciones particulares, ó promovieron cuestiones sobre la inteligencia y cumplimiento de las establecidas en la concesion, siempre que estas cuestiones se hubiesen ya resuelto definitivamente en la via gubernativa.

Cuando los terceros opositores fueren demandantes contra las concesiones otorgadas, para la validez de los juicios respecto de los concesionarios se requiere la citacion de éstos, mas no su comparecencia, entendiéndose que renuncian al derecho de ser oidos, si dentro del término del emplazamiento no se mostrasen parte; y lo mismo se observa cuando son demandantes los concesionarios para la validez del juicio con respecto á los terceros opositores. En ambos casos los demandados no tienen otro carácter que el de coadyudantes de la administracion.

1778.—Los tribunales ordinarios conocen de todas las cuestiones que sobre minas, escoriales, terreros, socavones ó galerías y oficinas de beneficio se promuevan entre partes con mo-

tivo de propiedad, participacion y deudas, así como de los delitos comunes que se cometan en los mismos establecimientos y sus dependencias, una vez hechas por el estado las oportunas concesiones; pero su intervencion no debe entorpecer la tramitacion administrativa de los expedientes, ni la marcha de las labores.

1779.—Para mayor ilustracion de las cuestiones de competencia, ténganse presentes las observaciones siguientes:

I. En las demandas contra establecimientos mineros, puede decretarse el embargo de todo ó parte de los productos, y tambien la ejecucion y venta de los mismos establecimientos, con tal que el procedimiento judicial no infiera perjuicio al laboreo, fortificacion, desagüe y ventilacion de las minas demandadas y sus colindantes, sobre lo cual debe ejercer exquisita vigilancia el gobernador.

II. Las contiendas sobre participacion en los gastos de esplotacion y sus productos y sobre las dudas que con este ú otro motivo se susciten, son de la exclusiva competencia de los tribunales ordinarios; pero sin que la accion judicial entorpezca la accion administrativa para sustanciar y terminar en la forma que proceda, los expedientes de pertenencias y labores mineras orígen de las contiendas.

III. La concesion administrativa de una ó muchas pertenencias, escoriales, investigaciones, galerías, oficinas de beneficio y cualquiera otra labor minera, no puede nunca ser obstáculo para cumplir lo que sobre propiedad ó participacion en las mismas decida la sentencia ejecutoria de los tribunales.

IV. Las cuestiones de superposicion y rectificacion de límites de pertenencias y labores mineras así en la superficie como en lo interior de las minas, son de la exclusiva competencia de la administracion; pero corresponde á los tribunales ordinarios el conocimiento de las reclamaciones sobre extraccion indebida de minerales ó indemnizacion de daños y perjuicios en minas ó concesiones otorgadas por el estado, y objeto ya de la propiedad y derechos de los particulares ó compañías.

V. Los tribunales competentes para entender en las causas de fráude contra la Hacienda pública, lo son tambien para conocer de las de defraudacion en el pago de impuestos de minas y en las de circulacion de minerales y metales sin la correspondiente guia.

1780.—Los ingenieros del cuerpo de Minas son los únicos peritos para todos los efectos legales en los juicios sometidos al conocimiento de los tribunales ordinarios (1).

CAPÍTULO XV.

De los bienes nacionales.

1781.—Bienes nacionales.
1782.—Enumeracion.
1783.—Desamortizacion civil y eclesiástica.
1784.—Venta de los bienes nacionales.
1785.—Nulidad y rescision.
1786.—Enajenacion de parcelas.
1787.—Competencia.

1781.—Aunque en sentido legal son bienes nacionales todos los que pertenecen á la nacion, el uso comun y el lenguaje oficial entienden los procedentes de manos muertas ó corporaciones extinguidas. Despues se añadieron á los que constituian la dotacion del clero secular y regular, los del estado, de los pueblos y de los establecimientos públicos que la ley declaró enajenables.

En aquellos de que se incautó la nacion, tiene el estado los mismos derechos y obligaciones que un propietario cualquiera, y así los administra, percibe sus rentas, satisface las cargas á que están anejos, y en fin procura su enajenacion en favor de la deuda pública.

1782.—Están declarados bienes nacionales y se hallan en estado de venta:

I. Los predios rústicos y urbanos, censos ú otros bienes con que los reyes habian dotado el Tribunal de la Inquisicion (2).

II. Los bienes raíces pertenecientes á las suprimidas comunidades y corporaciones religiosas, los demás adjudicados á la nacion por cualquier título ó motivo, y los que en adelante se le adjudiquen (3).

III. Todos los procedentes de los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos con algunas leves excepciones (4).

(1) Ley de 6 de Julio, arts. 86 y sig., reglamento de 25 de Febrero, arts. 83 y sig., y real decreto de 29 de Junio de 1864.

(2) Real decreto de 15 de Julio de 1834.

(3) Real decreto de 19 de Febrero é instruccion de 1.º de Marzo de 1836.

(4) Real decreto de 8 de Marzo de 1836, decreto de las Córtes de 28 de Julio de 1837, y ley de 1.º de Mayo de 1855.

IV. Las pinturas y demás efectos donados por los patronos á los conventos suprimidos, salvo si la escritura de donacion contiene cláusula de reversion y hace la parte interesada valer su derecho ante el gobernador de la provincia ó ante los tribunales ordinarios (1).

V. Los predios rústicos y urbanos de propiedad del estado, los del secuestro del ex-infante D. Cárlos, los de beneficencia é instruccion pública, los de las provincias y propios de los pueblos y los pertenecientes á manos muertas de carácter civil (2).

VI. Los bienes raíces, acciones, derechos y censos que pertenecieron á las encomiendas de las cuatro Órdenes militares, los de hermandades, cofradías, santuarios, ermitas, obras pias y todos los pertenecientes ó que se hallen disfrutando los individuos ó corporaciones eclesiásticas, cualesquiera que sean su nombre, orígen ó cláusulas de la fundacion, excepto las capellanías colativas de sangre (3).

VII. Los montes del estado, de los pueblos y establecimientos públicos clasificados entre los enajenables.

VIII. Los terrenos ó parcelas pertenecientes á la nacion ó á cualquiera mano muerta cuyos bienes estén declarados en estado de venta, cuando por sí solos no puedan formar solares ordinarios ó provienen de caminos ó carreteras abandonadas (4).

IX. Los que componian el Patrimonio de la Corona, salvo los pocos exceptuados para uso particular del rey (5).

Hállanse exceptuados de la desamortizacion los bienes de aprovechamiento comun y los terrenos destinados á dehesa de pasto del ganado de labor.

1783.—Los intereses económicos, los políticos, la guerra civil, los ahogos del Tesoro, la decadencia del crédito y otras mil consideraciones reclamaron la desamortizacion civil y eclesiástica como una reforma todavía más urgente en España, en donde la industria se halla en estado de embrion, que en otros pueblos en donde la importancia de la riqueza mueble corrige las desigualdades de la riqueza territorial, y restablece algun tan-

(1) Real órden de 1.º de Diciembre de 1846.
(2) Leyes de 1.º de Mayo de 1855 y 11 de Julio de 1856 y real decreto de 2 de Octubre de 1858.
(3) Ibid.
(4) Ley de 17 de Junio de 1864.
(5) Ley de 18 de Diciembre de 1868.

to el equilibrio trastornado por las leyes de la amortizacion.

Tal vez el Gobierno sacrificó demasiado al principio absoluto que la fortuna pública es la suma de las fortunas particulares, y la mejor propiedad del estado las rentas de los contribuyentes: tal vez por esta ú otras causas los beneficios de la ley no hayan correspondido á las esperanzas de sus autores ni colmado los deseos de los sectarios de este sistema; pero tambien es verdad que no debe juzgarse decisivamente una reforma por los efectos instantáneos que produce. El primer resultado de todo cambio profundo es trastornar los intereses antiguos, sin que los nuevos aparezcan miéntras el tiempo no pasa, no se calma la agitacion y no recobra cada cosa su natural asiento (1).

1784.—La venta de los bienes nacionales se hace en pública subasta y se adjudica el remate al mejor postor. Los gobernadores de provincia no pueden suspender por sí la subasta de las fincas en virtud de reclamacion fundada en que no son enajenables, sino el Gobierno, expidiendo las órdenes oportunas por el ministerio de Hacienda (2).

1785.—Los bienes desamortizables no se enajenan como cuerpos ciertos, sino en razon de su cabida ó número de fanegas que contienen. Cuando hay error esencial en este punto, es potestativo en la administracion anular el contrato, ó declarar firme y subsistente la venta, indemnizando á los compradores. Entiéndese por error esencial el exceso ó falta de cabida equivalente á la quinta parte de la expresada en el anuncio oficial.

Los rematantes deben ejercitar su derecho en el término de los dos años siguientes á la adjudicacion de la finca, y lo mismo el estado, si fuese él quien resultase perjudicado (3).

Igual jurisprudencia rige en caso de haber ocurrido desperfectos en las fincas despues de tasadas y ántes de que tome posesion de ellas el comprador (4).

Cuando por causas independientes de la voluntad del comprador, transcurre más de un año desde la subasta hasta la adjudicacion de la finca, ó cuando despues de satisfacer el primer plazo, pasa igual término sin que se le dé posesion de ella, es po-

(1) De la amortizacion civil y eclesiástica tratamos largamente en nuestra Historia de la economía política en España, tomo II, caps. LXII y LXIII.

(2) Instruccion de 31 de Mayo de 1855 y real órden de 4 de Febrero de 1860.

(3) Reales órdenes de 10 de Abril de 1861 y 11 de Noviembre de 1863.

(4) Real órden de 24 de Diciembre de 1862.

testativo en los adquirentes cumplir ó rescindir el contrato (1).

Los expedientes de subasta y venta son puramente gubernativos, miéntras que los compradores no se hallen en plena y pacífica posesion, y terminada la subasta y venta con todas sus incidencias.

1786.—Los trámites establecidos para la enajenacion de las parcelas son algun tanto distintos de los que deben observarse en la de los demás bienes nacionales (2).

1787.—Las cuestiones relativas á la nulidad y validez de estas ventas, á la interpretacion de sus cláusulas, á la designacion de la cosa enajenada y declaracion de la persona á quien se enajenó y á la ejecucion del contrato, son del órden contencioso-administrativo y de la competencia del Consejo de Estado ó de los Consejos provinciales segun los casos (3).

Las cuestiones de dominio ó propiedad, cuando llegan al estado de contenciosas, se ventilan ante los tribunales ordinarios.

CAPÍTULO XVI.

De los bienes mostrencos.

1788.—Qué bienes se llaman mostrencos.
1789.—Su dominio y aplicacion.

1788.—Llámanse mostrencos, de *mostrar*, los bienes inmuebles, muebles y semovientes, derechos y prestaciones perdidas ó abandonadas cuyo dueño se ignora. Estas cosas pudieran ser objeto de ocupacion; mas las leyes positivas atribuyen su dominio al estado.

Son bienes mostrencos:

I. Los vacantes sin dueño conocido por no poseerlos individuo ni corporacion alguna.

II. Los buques que por naufragio arriben á las costas del reino igualmente que los cargamentos, frutos, alhajas y demás que se hallen en ellos, luégo que pasado el tiempo prevenido por las leyes resulte no haber dueño conocido.

(1) Órden de 10 de Mayo de 1869. V. circular de 27 de Julio de 1865 y real decreto de 23 de Agosto de 1868.

(2) Instruccion de 20 de Marzo de 1865 y real órden de 26 de Marzo de 1867.

(3) Reales órdenes de 30 de Noviembre de 1839 y 25 de Enero de 1849.

III. Todo cuanto el mar arroje á las playas, sea ó no procedente de naufragio, no teniendo dueño conocido. Exceptúanse los productos de la misma mar que los hace suyos el primer ocupante.

La Hacienda pública se posesiona de ello prévio inventario y justiprecio, y se constituye responsable á las reclamaciones de tercero y al pago de los derechos y recompensas del hallazgo y salvamento, conforme á las ordenanzas navales y á las leyes y reglamentos (1).

IV. La mitad de los tesoros ó sea de las alhajas, dinero ú otra cualquier cosa de valor ignorada ó escondida en los terrenos del estado.

V. Los bienes de los que mueran ó hayan muerto intestados sin dejar personas capaces de sucederles con arreglo á las leyes.

VI. Los bienes detentados ó poseidos sin título legítimo que el estado puede revindicar segun las leyes comunes.

No es procedente la demanda en concepto de mostrencos, de aquellos bienes en que la Hacienda tiene una posesion no interrumpida, porque cuando el estado tiene el pleno dominio de cualquiera finca, no procede el juicio de reversion, cuyo objeto seria adjudicarle una cosa de la cual es ya poseedor.

1789.—Todos los bienes adquiridos ó que se adquieran como mostrencos á nombre del estado, están adjudicados al pago de la deuda pública, y son uno de los arbitrios permanentes de la amortizacion. Por tanto incumbe á la administracion de la Hacienda pública adoptar las medidas necesarias para promover su descubrimiento, ocupacion ó reclamacion (2).

SECCION IV.

DEL DOMINIO COLECTIVO.

CAPÍTULO XVII.

De los bienes de corporacion.

1790.—Propiedad colectiva.
1791.—Bienes de las provincias.
1792.—Comunes de los pueblos.
1793.—Mancomunidad de sus apro-

(1) Ley de 3 de Agosto de 1866, art. 6.
(2) Ley de 9 de Mayo de 1835 y reales órdenes de 20 de Octubre de 1842 y 4 de Mayo de 1848.

vechamientos.
1794.—Disfrute.
1795.—Propios.
1796.—Su repartimiento.
1797.—Bienes comunes exceptuados de enajenacion.
1798.—Su administracion por los Ayuntamientos.

1790.—Cada corporacion legítima y pública constituye una persona moral poseedora de ciertos bienes, rentas, derechos y acciones á título de dominio. Esta propiedad colectiva ocupa un lugar intermedio respecto al dominio de la nacion y al privado, así en cuanto al uso de las cosas de la corporacion (*res universitatis*), como en punto á los actos que pueden aumentar ó disminuir su patrimonio.

La propiedad de las corporaciones no es un dominio absoluto, sino más bien una sustitucion sucesiva en interés de las generaciones futuras. De aquí nace que se las suele considerar en perpétua minoridad, y que la ley no siempre les confiere la plena propiedad en sus bienes, ni aun su libre administracion. La tutela del estado limita sus derechos y les concede una propiedad modificada.

1791.—Las provincias poséen ó pueden poseer bienes muebles ó inmuebles destinados á un servicio público, como el edificio en donde celebra sus sesiones la Diputacion y los efectos necesarios á este fin; otros consagrados á un uso comun, y otros que constituyen su patrimonio particular y cuyos rendimientos figuran como partida de ingresos en el presupuesto provincial. Las Diputaciones administran estos bienes, los adquieren ó enajenan con entera libertad en uso de su exclusiva competencia (1).

Para entablar demandas ordinarias de mayor cuantía, es necesario el acuerdo de la Diputacion. En los demás casos basta el de la Comision provincial, á quien corresponde dirigir los litigios de la provincia (2).

1792.—Los bienes de los pueblos se dividen en propios y comunes. «Apartadamente son del comun de cada una cibdad o villa, las fuentes e plazas o facen las ferias, e los mercados, e los lugares o se ayuntan a concejo, e los arenales que son en las riberas de los rios, e los otros exidos, e las carreras o corren los caballos, e los montes, e las dehesas, e todos los otros lugares semejantes destos que son establecidos e otorgados para pro-

(1) Ley provincial, art. 46.
(2) Ley provincial, art. 70.

comunal de cada cibdad, o villa, o castillo, o otro lugar» (1).

En efecto, bajo la denominacion de bienes públicos y concejiles se comprendieron todas las fincas rústicas y urbanas de propiedad del pueblo ó concejo que no constituian propiedad privada ó particular, ya fuesen dehesas, montes, prados, eras, tierras de pan llevar, molinos, batanes, mercados, mataderos, posadas, hornos, alhóndigas, almudíes, acequias, caces, barcas, pontones ó cementerios, ya censos, rentas ó derechos sobre fincas de toda clase.

1793.—Suelen dos ó mas pueblos tener mancomunidad en el aprovechamiento de estos bienes, lo cual da lugar á frecuentes litigios y aun á turbar el público reposo; mas como quiera, los derechos de mancomunidad en pastos, riegos, abrevaderos y otros usos existen, sin que la division territorial hubiese introducido novedad alguna (2). Cuando el Ayuntamiento de alguno de los pueblos comuneros pretenda corresponder á sus vecinos el usufructo privativo de todo ó parte de su término municipal, puede hacer valer su derecho ante el tribunal competente; pero miéntras no se decida la cuestion de propiedad, deben las autoridades administrativas amparar en la posesion á los pueblos que de antiguo disfrutan de aquellos aprovechamientos (3).

1794.—Es atribucion de los Ayuntamientos arreglar cada año el modo de division y aprovechamiento de los bienes comunales del pueblo con sujecion á las reglas siguientes:

I. Si los bienes no se prestan á ser disfrutados en igualdad de condiciones por todos los vecinos, se adjudica su aprovechamiento en licitacion pública entre ellos mismos, prévias las tasaciones necesarias y la division en lotes, si es posible.

II. Si se prestan á un disfrute general, el Ayuntamiento distribuye los productos entre los vecinos, formando al efecto divisiones ó lotes que adjudica á cada uno, por vecinos ó familias, por personas ó habitantes, ó bien segun la cuota del repartimiento. Es potestativo en el Ayuntamiento optar por uno ú otro sistema; pero cualquiera que sea el preferido, tiene límites y condiciones establecidas por la ley:

I. La distribucion por vecinos debe ajustarse al principio de

(1) Ley 9, tít. XXVIII, Part. III.
(2) Real decreto de 30 de Noviembre de 1833, art. 5.
(3) Reales órdenes de 17 de Mayo de 1838 y 8 de Enero de 1841.

la igualdad, de suerte que no se cuentan los individuos de que cada familia se compone.

II. La distribucion por personas se hace en proporcion del número de habitantes residentes de que consta la casa ó familia del vecino.

III. La distribucion por la cuota del repartimiento se verifica entre los sujetos al pago y segun la parte que á cada contribuyente corresponda. Sin embargo, por equidad, á los vecinos pobres exceptuados del pago, se les adjudica una porcion que no exceda de la señalada al que satisface la cuota menor.

En casos extraordinarios, y cuando las atenciones del pueblo así lo exijan, puede el Ayuntamiento acordar la subasta entre los vecinos de los aprovechamientos comunales, ó fijar el precio que cada uno haya de satisfacer por el lote que le haya sido adjudicado (1).

1795.—Eran bienes de propios todos los que no se disfrutaban en comun (2), y consistian en fincas rústicas ó urbanas que poseian los pueblos, y cuyos productos se aplicaban á los gastos de la administracion municipal. Fué tan considerable esta renta, que despues de satisfechas las obligaciones particulares de los pueblos, aun quedaba un sobrante para las atenciones del estado.

El gobierno y direccion de los propios corrieron en tiempos antiguos á cargo de los pueblos mismos, y más tarde tuvieron mucha autoridad los corregidores en este ramo, como en todo lo económico y gubernativo que ántes pasaba por la mano de los concejos. Cárlos III cometió la administracion de los propios al Consejo de Castilla en 1760, valiéndose primero de los corregidores y despues de los intendentes y contadores de provincia. Gobernaba el Consejo con el auxilio de una Contaduría especial; y así continuaron las cosas hasta que, publicada la Constitucion de 1812, se confió la administracion inmediata de los propios á los Ayuntamientos, reservando la superior al ministerio de la Gobernacion. La restauracion devolvió el conocimiento de este ramo al Consejo de Castilla.

Suprimida nuevamente la Contaduría general de propios en la segunda época constitucional, la restableció el Gobierno absoluto. Luégo se creó una direccion de propios y arbitrios con de-

(1) Ley municipal, art. 70.
(2) Real órden de 31 de Marzo de 1846.

pendencia única é inmediata del ministerio de Hacienda, remitiendo los negocios contenciosos del ramo á los intendentes respectivos, para que los resolviesen en primera instancia con apelacion al Consejo de Hacienda en sala de justicia. La direccion fué reemplazada por la misma Contaduría que dejó de existir en 1836 (1).

Esta manera de administrar los propios era viciosa en extremo, en cuanto no son los cuerpos á propósito para la accion, sino más bien para la consulta, y ménos todavía aquellos que tienen organizacion, hábitos y tradiciones de tribunal. Tampoco merece alabanza el confundir la administracion inmediata y superior, ni el centralizar todo el gobierno de los propios, privando á los pueblos del derecho de procurar la conservacion, aumento y mejora de su patrimonio, tan conforme á la índole de los Ayuntamientos y á las antiguas leyes y costumbres de estos reinos.

1796.—El estancamiento de tanta riqueza territorial en manos de corporaciones que ni administran bien, ni consultan la economía, ni mejoran las fincas, ni adelantan el cultivo, hizo inclinarse al Gobierno hácia el sistema de convertir la propiedad colectiva en propiedad individual. Así, ya se mandó repartir los pastos y tierras labrantías de propios entre manos legas, excepto la senara ó tierra del concejo en donde se cultivaba de vecinal (2), ya se dispuso proceder á la venta ó enajenacion á censo de los prédios rústicos y urbanos pertenecientes á los pueblos (3).

Los labradores, senareros y braceros á quienes se repartieron bienes de propios por disposicion del Consejo de Castilla, de los Ayuntamientos y Juntas durante la guerra de la independencia ó despues de órden superior competente, y los que habiéndolos roturado arbitrariamente los hubiesen mejorado con plantíos, deben ser mantenidos en su posesion y disfrute (4); y á los compradores de fincas de propios segun la ley de 1822, que fueron despojados á la caida del sistema constitucional de los bienes ad-

(1) Leyes 1-22, tít. XVI, lib. VII, Nov. Recop., Constitucion de 1812, art. 321, real decreto de 22 de Agosto de 1814, real órden de 9 de Noviembre de 1815 y reales decretos de 1.º de Octubre de 1823, 3 de Abril de 1824 y 12 de Mayo de 1836.

(2) Ley 17, tít. XXV, lib. VII, Nov. Recop.

(3) Decreto de las Córtes de 29 de Junio de 1822 y reales órdenes de 6 de Marzo y 24 de Agosto de 1834, 3 de Marzo de 1835 y 4 de Junio de 1837.

(4) Circular del Consejo de Castilla de 26 de Mayo de 1770, decretos de las Córtes de 4 de Enero de 1813 y 18 de Mayo de 1837, y órden de la Regencia provisional de 4 de Febrero de 1841.

quiridos con un título tan justo, se les reintegró en todos sus derechos, borrando las huellas de aquel despojo (1).

Las nuevas leyes de desamortizacion civil declaran en estado de venta los bienes de propios y comunes de los pueblos, exceptuando los necesarios al aprovechamiento de los vecinos.

1797.—Para exceptuar de la venta los terrenos de aprovechamiento comun, se requiere que lo sean al tiempo de anunciar la subasta, y que preceda la declaracion de que lo eran, hecha por el Gobierno despues de haber oido al Ayuntamiento y á la Diputacion provincial (2).

Declarando el Gobierno este punto dudoso, orígen de infinitas reclamaciones, fundadas algunas, y muchas infundadas, añadió que para remediar la excepcion referida, debian concurrir tres condiciones á saber:

I. Que el Ayuntamiento reclamante acreditase la propiedad del pueblo en el terreno cuya excepcion de la venta solicitaba.

II. Que asimismo acreditase que el aprovechamiento del terreno habia sido libre y gratuito para todos los vecinos en los veinte años anteriores á la publicacion de la ley de 1.° de Mayo de 1855 y hasta el dia de la peticion sin interrupcion alguna.

III. Y que respecto á las dehesas boyales acredite además que producen pastos para el ganado de labor, y que toda la dehesa, ó la parte que reclama, es necesaria atendido el número de cabezas destinadas á la agricultura que hay en el pueblo (3).

1798.—A pesar de que la ley de administracion municipal propende á la descentralizacion, todavía se contiene y modera por respeto al principio de la tutela del estado. En efecto, otorga mucha libertad de accion al municipio, pero no tanta que la propiedad colectiva sea en todo igual á la propiedad particular.

Los Ayuntamientos son personas morales capaces de adquirir, poseer y administrar los bienes que les pertenecen y forman, por decirlo así, el patrimonio de la comunidad.

La conservacion del municipio exige que los Ayuntamientos no comprometan la propiedad de los pueblos con permutas, enajenaciones, litigios, y en general celebrando contratos que cau-

(1) Ley de 26 de Marzo de 1837.
(2) Ley de 1.º de Mayo de 1855.
(3) Reales decretos de 10 de Julio de 1865 y 23 de Agosto de 1868, y decreto de 30 de Noviembre de 1870.

sen pérdidas irreparables al municipio ó á los establecimientos que de él dependen, sin autorizacion superior. Para negocios más graves, como son los contratos relativos á bienes inmuebles, derechos reales y títulos de la deuda pública, se requiere la aprobacion del Gobierno (1).

SECCION V.

DEL DOMINIO PRIVADO.

CAPÍTULO XVIII.

De los bienes particulares.

1799.—Cuándo los bienes particulares son objeto de la administracion.

1800.—Deberes generales del Gobierno con respecto á las cosas del dominio privado.

1799.—Las cosas pertenecientes al dominio privado, en cuanto dan orígen á multitud de relaciones entre particulares, son objeto del derecho civil; y así las cuestiones de posesion, propiedad, servidumbre y otras de igual naturaleza corresponden al fuero comun. Mas si las consideramos en su conjunto y con relacion al bien general, como intereses colectivos de la agricultura, de la industria ó del comercio, son de la competencia de la administracion.

1800.—Por eso el derecho administrativo contiene reglas y preceptos tocantes á la caza y pesca, al fomento de la agricultura y ganadería, al desarrollo de las artes y á la dilatacion del tráfico interior y exterior. Causas análogas obligan al Gobierno á limitar en utilidad pública el dominio privado, ya exigiendo contribuciones, ya imponiendo servidumbres, y ya en fin obligando al propietario á someterse á la enajenacion forzosa.

Así como limitar la libertad no es destruirla, sino protegerla guardándola de sí misma, así tambien establecer la conveniente armonía entre los derechos que del dominio se derivan y el interés de la sociedad, no es atentar contra la propiedad, sino afirmarla conciliando el bien público con el privado.

(1) Ley municipal, arts. 79, 80 y 81. V. núm. 631.

CAPÍTULO XIX.

De la caza y pesca.

1801.—Ocupacion.
1802.—Caza.
1803.—Su policía.
1804.—Caza de animales dañinos.
1805.—Pesca.
1806.—En agua salobre.
1807.—En agua dulce.
1808.—Reglas de policía.

1801.—Entre los modos de adquirir el dominio es el más natural la aprehension de una cosa sin dueño por el primer ocupante.

El derecho de ocupacion puede y debe ser regulado por las leyes y autoridades administrativas, ya en interés de la seguridad pública, y ya por respeto á la propiedad. Este es el doble objeto de la legislacion preventiva que en órden á la caza y pesca rige en todas las naciones cultas.

1802.—Caza es la ocupacion de las fieras y animales salvajes. En la caza libran los pueblos bárbaros sus medios de existencia, y tanto dura este arte primitivo, cuanto tarda el trabajo en beneficiar las tierras por medio del cultivo. Entónces se convierte en oficio para algunos y en recreo para otros. Su importancia subió de punto en tiempo de los Visigodos, cuyas costumbres guerreras se alimentaban con ejercicios de valor y destreza; mas cuando los hábitos pacíficos de la industria sucedieron al estrépito de las armas, decayó su interés segun la varia condicion de los siglos. En la edad media fué la caza el ejercicio predilecto de la nobleza, recomendándola las leyes á los príncipes y caballeros como imágen viva de la guerra, escuela del valor y destreza en los combates, y medio de acostumbrar el ánimo á la paciencia y el cuerpo á la fatiga, y á sufrir el rigor y destemplanza de las estaciones.

Don Alonso X, en las Córtes de Valladolid de 1258, hizo el primer ordenamiento sobre la caza y pesca y señaló los tiempos de veda. D. Alonso XI, en las de Alcalá de 1348, dió reglas de policía para precaver los peligros de armar trampas ó cepos á la caza mayor, procurando su observancia bajo gravísimas penas; pero ni las leyes de Castilla, ni los fueros de Aragon y Cataluña

consultaban los mayores beneficios que los pueblos reportaban de la seguridad de los campos y cosechas.

Las leyes de Partida son el orígen de nuestro derecho comun y permanente con respecto á la caza, ajustado en todo á la doctrina de los Romanos, y amplificado en otros códigos posteriores (1).

Los cambios y mudanzas del siglo, trocaron los intereses, hábitos y costumbres de los pueblos, é hicieron necesario asentar las leyes de caza en otros principios y variar las reglas de su jurisprudencia. Las Córtes de 1821 fijaron los límites de la libertad de cazar, así en terrenos comunes como en los de dominio privado: ley que participó de la mala fortuna del sistema constitucional; y sin embargo era necesaria, pues que resucitó en su espíritu, si no en su letra, y por ella nos regimos y gobernamos desde 1834. Otra ley moderna confirma la abolicion de todos los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos de caza y pesca (2).

1803.—El respeto á la propiedad, la conservacion de la caza y la seguridad personal limitan el ejercicio de este derecho de ocupacion y son los fundamentos de la policía de caza:

I. Por respeto á la propiedad se halla establecido:

I. Que los dueños puedan cazar libremente en sus tierras sin restriccion alguna, considerando la ley que la caza es una consecuencia del dominio.

II. Que nadie, ni aun siendo colono ó terrateniente, pueda cazar en terreno ajeno sin licencia por escrito de su dueño. Sin embargo, se puede cazar sin permiso del propietario en tierras que no estén labradas ó se hallen de rastrojo.

III. Que la caza que cayere del aire en tierra de propiedad ajena, ó entrase en ella despues de herida, pertenezca al dueño ó arrendatario y no al cazador.

IV. Que no pueda tirarse á palomas domésticas ajenas, sino á la distancia de mil varas de los palomares; pero en los meses de Octubre y Noviembre y desde 15 de Junio hasta 15 de Agosto, en cuyas épocas deben estar encerradas para evitar el daño que

(1) Leyes 16-22, tit. XXVIII, Part. III, ley 16, tit. IV, lib. III, Fuero Real, y 1-18, tit. XXX, lib. VII, Nov. Recop.

(2) Decreto de las Córtes de 17 de Junio de 1821 sancionado en 12 de Febrero de 1822, real decreto de 3 de Mayo de 1834 y ley de 9 de Julio de 1856.

causan en la sementera y en las cosechas, sea libre cada uno de tirar á las palomas fuera del pueblo aun dentro de las mil varas, con tal que en este caso se tire con las espaldas vueltas al palomar.

II. Para evitar el exterminio de la caza se prohibe cazar en terrenos baldíos:

I. Durante la veda, es decir, en las épocas de cria segun las provincias.

II. En todo el año, en los dias de nieve y fortuna.

III. En todo tiempo con hurones, lazos, perchas, redes y reclamo, excepto las aves de paso.

En los montes de los pueblos pueden cazar solamente sus vecinos, y en las tierras de propios éstos ó los arrendatarios.

1804.—Como falta el interés de la conservacion en cuanto á las fieras:

I. La caza de animales dañinos es libre en las tierras abiertas de propios, en las baldías y en las rastrojeras no cerradas de propiedad particular; mas en las cercadas, ora pertenezcan á los pueblos, ora á particulares, no es permitido sin licencia de los dueños ó arrendatarios.

II. Las autoridades estimulan á la persecucion de las fieras y animales dañinos ofreciendo recompensas pecuniarias á los que acrediten haberlos muerto.

III. La seguridad personal y el órden público requieren:

I. Que á nadie sea lícito cazar sin licencia de la autoridad competente.

II. Que no se permita por regla general cazar hasta la distancia de quinientas varas desde las últimas casas de los pueblos, para evitar los peligros de personas y de incendios.

III. Que en ninguna clase de tierras abiertas, aunque estén amojonadas, se cacen animales dañinos con cepos, trampas ni otros armadijos de que puedan resultar perjuicios á los pasajeros ó á los animales domésticos; y en las cercadas están obligados sus dueños ó arrendatarios á mantener en paraje visible un padron con el aviso del peligro.

IV. Que no se formen monterías ó no se den batidas comunales por los pueblos bajo ningun pretexto, dejando el cuidado de exterminar los animales dañinos al interés de los cazadores (1).

(1) Real decreto de 31 de Mayo de 1834, real órden de 12 de Junio del mismo año y decreto de las Córtes de Cádiz restablecido por la ley de 13 de Setiembre de 1837.

Hoy las licencias de armas y de caza corren unidas á las cédulas de empadronamiento, y juntas forman un impuesto especial cuya cobranza es á cargo de los Ayuntamientos respectivos (1).

1805.—La pesca ó la ocupacion de los peces en aguas dulces ó salobres es una industria semejante á la caza, cuyo ejercicio se halla tambien sujeto á reglas equivalentes de policía. Ofrece sin embargo la pesca mayor interés á la administracion, ya porque el arte de la salazon convierte sus productos en un artículo muy importante de comercio, y ya porque una marinería acostumbrada á los riesgos y fatigas del mar es la primera base del poder marítimo de un estado.

1806.—La pesca en alta mar no está sometida á regla alguna, porque ni los mares se sujetan á dominio, ni el temor de agotar la prodigiosa fecundidad de los peces obligaria en ningun caso á dictar reglamentos administrativos. Mas si el derecho de pescar en las aguas saladas es comun á todos los indivíduos cuando se ejerce en alta mar, no sucede así en las costas, pues entónces constituye un derecho propio de los naturales, porque son las costas parte integrante del territorio nacional.

Las leyes de señorío limitaban el ejercicio de la pesca; pero declarada por las Córtes de Cádiz la libertad de la industria y abolidos aquellos derechos, quedó la pesca desembarazada de las trabas que la entorpecian hasta que la restauracion de 1814 volvió las cosas á su antiguo estado.

Sin embargo, triunfaron la justicia y la conveniencia pública, y el Gobierno absoluto aceptando la abolicion de todos los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos concedidos á particulares y corporaciones en punto á pesca, hizo libre esta industria sin más condicion que la de alistarse el pescador en la matrícula de los hombres de mar (2).

Abolida la matrícula y declarado libre el ejercicio de las industrias marítimas, el derecho de pescar en el mar litoral es comun á todos los españoles conforme á los reglamentos y policía del ramo.

En las charcas, lagunas ó estanques de agua del mar, forma-

(1) Ley de 8 de Junio de 1870, ap. A, art. 5, real órden de 15 de Enero, real decreto de 17 de Enero, real órden de 28 de Enero é instr. de 14 de Febrero de 1871, y reglam. de 18 de Enero de 1873.

(2) Ley 1, tít. VII, lib. VI, Nov. Recop., decreto de las Córtes de 6 de Agosto de 1811, real decreto de 20 de Febrero de 1817 y ley de 9 de Julio de 1856.

dos en propiedad particular, no susceptible de comunicacion permanente con aquél por medio de embarcaciones, sólo pueden pescar sus dueños sin más limitacion que las reglas de salubridad pública (1).

1807.—La pesca en agua dulce está sujeta á las siguientes:

I. Todos pueden pescar en los cáuces públicos, observando los reglamentos de policía y no estorbando la navegacion y flotacion.

II. Todos pueden tambien pescar con anzuelo, red ó nasa en los canales, acequias ó acueductos de aguas públicas con sujecion á los reglamentos y no embarazando el curso del agua, á ménos de haberse reservado á los concesionarios el aprovechamiento de la pesca, como una de las condiciones de la concesion (2).

III. En los estanques, lagunas y charcas que se hallen en tierras cercadas, sólo pueden pescar sus dueños en uso del derecho de propiedad, ó sus arrendatarios en virtud de los contratos, ú otra persona extraña con su permiso. Si las lagunas y aguas estancadas pertenecen á distintos dueños, cada cual puede pescar desde su orilla con sujecion á los reglamentos.

1808.—La policía de la pesca prohibe por punto general:

I. Pescar envenenando ó inficionando las aguas en ningun caso, fuera el de ser estancadas y estar enclavadas en tierras cercadas de propiedad particular.

II. Pescar con redes ó nasas cuyas mallas tengan ménos de una pulgada castellana ó el duodécimo de un pié en cuadro, fuera de los estanques ó lagunas que pertenezcan á un solo dueño.

III. Desde 1.° de Marzo hasta fin de Julio, pescar de otro modo que con caña ó anzuelo, lo cual está permitido en cualquier tiempo del año (3).

CAPÍTULO XX.

De la propiedad literaria.

1809.—Propiedad literaria.
1810.—¿Debe ser un derecho perpétuo?
1811.—Legislacion.
1812.—Obligacion de los autores.
1813.—Propiedad dramática.

(1) Ley de 22 de Marzo de 1873, art. 2, y ley de aguas de 3 de Agosto de 1866, arts. 14 y 15.
(2) Ley de aguas de 3 de Agosto de 1866, arts. 169 y sig.
(3) Real decreto de 3 de Mayo de 1834, arts. 36-47.

1814.—Legislacion.
1815.—Reformas.
1816.—Conclusion.

1809.—Si el talento, como ha dicho un filósofo, es un capital, y si por otra parte la ignorancia es la causa más frecuente del crímen, cumple á la administracion alentar al ingenio protegiendo la propiedad literaria.

El derecho de los autores al goce exclusivo del fruto de sus trabajos intelectuales fué desconocido largo tiempo por la ley, y aun hoy no están de acuerdo los políticos, economistas y jurisconsultos en cuanto á la extension y efectos de esta propiedad.

Impugnábase el principio diciendo que el pensamiento es fugitivo, que es propiedad de quien lo concibe miéntras no sale de su cerebro, y despues entra en el dominio de quien lo recoge. Mas no consiste la propiedad literaria en la propiedad del pensamiento aéreo, sino en el derecho exclusivo de reproducirlo bajo una forma material con sus accidentes de órden, lenguaje, estilo y todo cuanto caracteriza á un escritor.

Objetóse que divulgada una obra cualquiera podia sacar un número ilimitado de copias, de donde se inferia que la propiedad literaria no existia, porque no podia ser protegida por el Gobierno; mas no es la autoridad pública bastante fuerte para cambiar la naturaleza de las cosas y convertir lo injusto en justo. Toda propiedad legítima es un derecho preexistente á la sociedad que el Gobierno atempera y garantiza hasta donde alcanzan los límites de su poder.

Otros confiesan que tiene la propiedad literaria una existencia real, pero añaden que su reconocimiento por la ley constituiria un monopolio en favor de los que escriben y en daño de los que léen. Las ideas deben caer al instante en el dominio público, porque son el pan del espíritu que conviene distribuir al pueblo en abundancia y con baratura. La sociedad, dice Mr. Wolowski, tiene derecho á la produccion colectiva de todos los frutos del ingenio.

Mas si bien se considera no hay monopolio donde no existe prohibicion legal de ejercer una industria que debiera ser libre, para conceder el privilegio exclusivo de beneficiarla á tal persona ó compañía. Todo monopolio es un acto del Gobierno sin el más leve fundamento en la equidad; pero la propiedad literaria.

como toda propiedad, se funda en la justicia. En segundo lugar, si el mercado de las ideas ha de ser favorable, debe fomentarse la produccion asegurando á los autores el pleno goce del fruto de sus vigilias. Suprimid la propiedad literaria, y ahogareis el gérmen de mil pensamientos que no se desarrollan por falta de estímulo, ó crecen de una manera lenta y desmayada. Suprimid la propiedad literaria, porque la sociedad tiene derecho á la produccion colectiva de todos los frutos del ingenio, y habrá ganado su causa el comunismo.

Dícese que la propiedad literaria absoluta seria la mutilacion de la actividad de los demás hombres, y equivaldria á poner grillos y esposas al entendimiento; pero no es de temer la codicia de un autor ó de sus herederos, porque el interés individual les enseña á fundar su provecho en una venta rápida excitada por la economía de los precios. No abogamos por el privilegio: queremos que la propiedad literaria sea una verdadera propiedad.

1810.—Aceptado este principio queda todavía una cuestion grave por resolver. ¿Debe la propiedad literaria ser temporal ó perpétua?

Las condiciones legítimas de toda propiedad son el goce exclusivo, el derecho de transmision, la sucesion hereditaria y la perpetuidad, ó por lo ménos la duracion por tiempo indefinido. Si tales son las condiciones ordinarias de la propiedad en las cosas materiales ¿por qué no serán las mismas respecto á las obras de la inteligencia? ¿Qué razon hay, en qué principio de justicia se funda la diferencia entre el derecho de suceder en una casa ó una tierra, y el de suceder en un libro? Los hijos de un autor famoso que enriqueció á su patria con tesoros de sabiduría ¿habrán de vivir de la gloria de su padre? ¿Puede consentir el estado sin incurrir en la nota de ingratitud, y acaso en la más fea de usurpador del bien ajeno, que perezcan en la miseria los descendientes de un hombre ilustre, lumbrera de su siglo, cuya memoria venera la posteridad? La de este hombre que por consagrarse á la vida ideal y contemplativa abandonó el camino trillado de la fortuna, ¿no es víctima de una teoría comunista? ¿Quién que aspire á ser amado y respetado en el hogar doméstico tendrá valor para sacrificarse en aras de la ciencia, faltando á los deberes que la naturaleza y la sociedad imponen á todo buen padre de familia?

Responden los adversarios que toda propiedad ordinaria es limitada, si no por el tiempo, por el espacio: que todo lo infinito é inagotable, como el aire ó la luz, no puede ser apropiado: que el pensamiento es todavía más incapaz de apropiacion que la luz ó el aire: que el derecho absoluto de sucesion en las obras del ingenio seria el monopolio de las ideas, patrimonio de la humanidad, y daria orígen á una nobleza de la inteligencia con sus mayorazgos literarios: que los hijos de un escritor de primer órden corren la misma suerte que los del abogado, del comerciante ó del artesano cuyo capital se extingue con la vida, y cuya herencia consiste en el fruto de su trabajo y economía: que nada hay más fácil que convertir los ahorros en una propiedad perpétua ó una renta vitalicia: que los libros más originales representan el fruto de las vigilias de cien generaciones que precedieron al autor y le guiaron al descubrimiento de nuevas verdades ó bellezas, porque unas con otras se enlazan como eslabones de la misma cadena: que la originalidad del libro más original consiste en la forma y no en el fondo, y que un derecho de prioridad es bastante recompensa de este servicio, etcétera.

Hé aquí los principales argumentos en pro y en contra de la propiedad literaria perpétua, cuya fuerza es tan igual, que se mantienen en aproximado equilibrio. Perplejos los legisladores de todos los pueblos cultos ante las dudas que suscita la teoría y las dificultades de su aplicacion, adoptaron el término medio de reservar al autor el derecho exclusivo de reproducir sus obras durante toda la vida y un cierto número de años despues de su muerte en favor de sus herederos ó sucesores. Chile limita la próroga á cinco años, Inglaterra á siete, Francia á veinte, Alemania, más generosa, la extiende á treinta, y en los Estados Unidos, aunque de ordinario dura el privilegio veintiocho años, puede renovarse por espacio de otros veinte en beneficio del autor, su viuda ó sus hijos.

1811.—Hasta nuestros dias no fué conocido en España el derecho de propiedad literaria. Cuando un autor deseaba publicar un libro, pedia licencia al Consejo, y despues de la censura y la tasa, se le otorgaba el privilegio de imprimirlo, ordinariamente por espacio de diez años. Las Córtes de Cádiz consagraron este derecho en beneficio del autor por toda la vida y diez años más

en favor de sus herederos, y por cincuenta años, si el autor fuese un cuerpo colegiado (1).

Nuestra legislacion actual descansa en los mismos principios, si bien se muestra todavía más generosa con los autores, sin romper por eso con la doctrina generalmente recibida.

I. Entiende por propiedad literaria el derecho exclusivo que compete á los autores de escritos originales para reproducirlos ó autorizar su reproduccion por medio de copias manuscritas, impresas, litografiadas ó por cualquier otro medio semejante.

II. Igual derecho corresponde:

I. A los traductores en verso de obras escritas en lenguas vivas.

II. A los traductores en verso ó prosa de obras escritas en lenguas muertas.

III. A los autores de sermones, alegatos, lecciones ú otros discursos pronunciados en público, y á los de artículos y poesías originales de periódicos, ya formen estos escritos coleccion, ya se conserven esparcidos. Si son anónimos, el derecho de propiedad pertenece á los editores de los periódicos en donde por la primera vez se publicaron (2).

IV. A los compositores de cartas geográficas y á los de música, á los calígrafos y dibujantes, salvos los dibujos que hayan de emplearse en tejidos, muebles y otros artículos de uso comun, los cuales están sujetos á las reglas establecidas para la propiedad industrial.

V. A los pintores y escultores con respecto á la reproduccion de sus obras por el grabado ú otro medio cualquiera.

Este derecho pertenece en todos los casos expresados á los autores durante su vida, y se transmite á sus herederos legítimos ó testamentarios por el término de cincuenta años.

III. Corresponde al autor durante su vida y se transmite á sus herederos por el término de veinticinco años:

I. La propiedad de los escritos sueltos, si sus autores no los han reunido en coleccion.

II. La propiedad de los traductores de obras escritas en lenguas vivas, pero sin que puedan impedir la publicacion de otras traducciones.

(1) Leyes 24 y 25, tít. XVI, lib. VIII, Nov. Recop., y decreto de las Córtes de 10 de Junio de 1813.

(2) Real órden de 11 de Octubre de 1853.

IV. Corresponde la propiedad durante cincuenta años contados desde el dia de la publicacion:

I. Al estado respecto de las obras que publique el Gobierno á costa del erario.

II. A toda corporacion científica, literaria ó artística reconocida por las leyes que publique obras compuestas de su órden ó ántes inéditas.

No comprende esta disposicion las obras cuya reproduccion exclusiva ó indefinida se haya reservado el Gobierno, ó adjudicado por razones de conveniencia pública á un instituto ó corporacion.

V. Corresponde la propiedad por el término de veinticinco años contados desde el dia de la publicacion á los que den á luz por primera vez un códice manuscrito, mapa, dibujo, muestra de letra ó composicion de música de que sean legítimos poseedores, ó que hayan sacado de alguna biblioteca pública con la debida autorizacion.

Si las obras son póstumas, empiezan á contarse los términos desde el dia en que por primera vez hayan salido á luz.

Los editores de las obras anónimas y seudónimas gozan de iguales derechos que los autores, miéntras éstos, sus herederos ó poderhabientes no prueben que les pertenece la propiedad. Fenecidos estos plazos, expira el derecho de propiedad, y la obra cae en el dominio público (1).

La ley garantiza el goce exclusivo de los derechos de propiedad literaria:

I. Prohibiendo la reproduccion de una obra ajena, ni aun con el pretexto de anotarla, comentarla, ó mejorar la edicion sin permiso del autor.

II. Prohibiendo tambien extractarla ó compendiarla sin su consentimiento. Sin embargo, si tal fuese el mérito é importancia del extracto ó compendio que constituyese una obra nueva ó proporcionase una utilidad general, podrá el Gobierno autorizar su impresion, oyendo préviamente á los interesados y á tres peritos que él designe. En tal caso el autor ó propietario de la obra primitiva tiene derecho á una indemnizacion (2).

1812.—Para que los autores ó editores gocen de los beneficios

(1) Ley de 10 de Junio de 1847, art. 14.
(2) Ley cit., arts. 1-13.

de la propiedad literaria, deben acudir ántes de la publicacion de la obra al ministerio de Fomento en donde entregarán dos ejemplares, si la edicion se hiciere en Madrid, y si en las provincias, al gobernador respectivo. En cambio reciben los documentos que en todo tiempo y en cualquiera ocasion sirven para acreditar su derecho.

Tambien debian entregar dos portadas sueltas de las obras como prueba de la edicion, á cuyo respaldo se expresaba si la publicacion era ó no periódica, el número de tomos de que constaba, su tamaño, precio y punto de venta y cuantos datos podian interesar para insertarlos en el *Boletin bibliográfico*, sin lo cual el Gobierno no toleraba la circulacion de los impresos. Las secretarías de los gobiernos de provincia estaban encargadas de llevar el competente registro foliado de los autores ó editores de su territorio, y en Madrid el Archivo de aquel ministerio y la Biblioteca Nacional (2).

1813.—Las obras dramáticas están sujetas á las reglas comunes de la propiedad literaria en cuanto á su produccion; pero hay otras especiales en cuanto á su representacion en la escena.

Tiene seguramente toda obra dramática una doble existencia, porque es al mismo tiempo un libro y el asunto de un espectáculo. En otro tiempo, cuando los derechos del ingenio estaban desconocidos, el comediante humillaba al poeta y se enriquecia con sus trabajos sin más título que un precio convenido en razon del mérito de la obra, ó más todavía segun la fama del autor. Dueño absoluto el empresario de las creaciones del entendimiento, las representaban tantas veces cuantas placia al público verlas en la escena, sin que la recompensa del autor fuese proporcionada al provecho de su obra.

1814.—Hoy rige otra legislacion más protectora del ingenio, pues ninguna composicion dramática puede representarse en los teatros públicos ni en sociedad alguna formada por acciones, suscriciones ú otra cualquiera contribucion pecuniaria sin prévio consentimiento del autor. Este derecho dura toda su vida y se transmite por veinticinco años más á sus herederos legítimos ó

(2) Reales órdenes de 1.º de Julio de 1847, 6 de Enero de 1849, 12 de Agosto de 1852, 31 de Enero de 1853, 1.º de Marzo de 1856 y 8 de Enero de 1857.

testamentarios, ó á sus derechos-habientes, todo lo cual tambien es aplicable á las composiciones músicas (1).

1815.—Completan nuestro derecho constituido acerca de la propiedad literaria las siguientes disposiciones:

I. Los autores ó editores de las obras musicales sin texto, publicadas por la primera vez en cualquiera de los estados con quienes España celebra convenios, adquieren el derecho de propiedad en los dominios españoles cumpliendo las formalidades de la ley. Si dichas obras van acompañadas de texto en idioma extranjero, pueden además sus autores ó editores reservarse el derecho exclusivo de traduccion (2).

II. La ley de propiedad literaria prohibia la introduccion en los dominios españoles de las obras escritas en idioma castellano é impresas en el extranjero, á no ser con permiso especial del Gobierno, limitado, cuando más, al número de 500 ejemplares, y siempre que la obra fuese de reconocida utilidad é importancia (3).

El deseo de facilitar la comunicacion intelectual de España con el mundo entero, junto con las modernas tendencias del Gobierno á la libertad del comercio, le movieron á levantar aquella prohibicion; de suerte que hoy está permitido introducir en el reino todas las obras impresas anteriormente, ó que en lo sucesivo se impriman en idioma castellano en el extranjero, satisfaciendo los derechos de aduana que les correspondan (4).

Sin duda era ajena á la ley de propiedad literaria una prohibicion que no iba encaminada á favorecer el ingenio, sino á proteger el arte de la imprenta.

1816.—La persecucion y castigo de los defraudadores son de la competencia exclusiva de los tribunales ordinarios.

Tratados de propiedad literaria ajustados entre España y Francia, Bélgica, Cerdeña, Portugal y los Países Bajos, garantizan recíprocamente el derecho de los autores y editores de estas naciones contra la reproduccion furtiva de sus obras.

(1) Ley de 10 de Junio de 1847, arts. 16, 17 y 18, y reales órdenes de 4 de Marzo de 1844 y 7 de Mayo de 1859.

(2) Real órden de 24 de Marzo de 1866.

(3) Ley de 10 de Junio de 1847, art. 15.

(4) Decreto de 4 de Setiembre de 1869.

CAPÍTULO XXI.

De la agricultura.

1817.—Importancia de la agricultura.
1818.—Justa proteccion que le debe el Gobierno.
1819.—Libertad del cultivo.
1820.—Cultivo del arroz.
1821.—Libertad de la cosecha.
1822.—Propiedad agrícola.
1823.—Cerramiento de terrenos.
1824.—Cómo influye en el progreso de la agricultura.
1825.—Poblacion rural.
1826.—Legislacion.
1827.—Crítica.

1817.—Es la industria agrícola en sumo grado importante, porque suministra las subsistencias y las primeras materias sin las cuales no se conciben las artes ni el comercio, y porque debe respetarse la industria nacional por excelencia, pues arraiga en el suelo, se vincula en el territorio y contrae con los pueblos una alianza indisoluble.

Es tambien la agricultura moralizadora, porque la reunion de la familia bajo el techo paterno contribuye á mantener la pureza de costumbres que tan grandes peligros corren en la fábrica ó el taller; y no es poco que el labrador trabaje con la naturaleza por compañera y el cielo por testigo, de quien espera el colmo de sus deseos ó teme el malogro de sus esperanzas.

El silencio de los campos eleva el alma á la contemplacion de las maravillas del Criador, y la vida doméstica suaviza las pasiones en la clase labradora; así se descubren siempre en ella dos caractéres que la separan profundamente de la clase obrera; el amor á la paz y el sentimiento religioso.

El labrador, dice Gaspar Gutierrez de los Rios, á nadie espanta, á nadie es enojoso, con la tierra es su trato, sirve á las plantas y recibe dellas el fruto alabando á Dios. Ara y siembra la tierra y recibe della su alimento, cultiva las viñas y goza despues de su vendimia. ¿Hay gente más amiga de sus reyes que los labradores? ¿Hay gente más enemiga de novedades que ellos? ¿Hay gente más contraria de tiranos y traidores? ¿Qué gente hay más abstinente ni más modesta...? (1).

(1) Noticia general para la estimacion de las artes, lib. IV, cap. 3.

1818.—Debe, pues, el Gobierno fomentar la agricultura como instrumento de educacion y como elemento de riqueza, empleando para ello más bien medios indirectos, que ejerciendo una accion directa ó inmediata, porque miéntras el interés individual se baste á sí mismo, la proteccion no sirve sino para entibiar el celo del productor y forzar el curso de los capitales. Que la accion administrativa excite ó modere la actividad social; pero guárdese de fatigar con su molesta tutela á una sociedad inteligente y fuerte. Remueva la administracion los obstáculos que la naturaleza, la opinion y las leyes oponen al desarrollo de la agricultura, y ella prosperará bajo el régimen de una razonable libertad.

La exclusiva ó extremada proteccion del Gobierno á la agricultura redundaria en su daño, porque allí donde los intereses agrícolas no crecen enlazados con los industriales, no es posible alimentar un grande comercio. El tráfico interior requiere diversidad de productos, y el exterior deja mayores beneficios cuando más trabajo ha puesto en movimiento. Las tierras son limitadas en extension y fertilidad, y las artes casi indefinidas y de más fácil aclimatacion.

Leyes protectoras de la libertad y de la propiedad y vias rápidas y económicas son los principales resortes para el fomento de la agricultura. Las primeras asegurando al labrador el fruto de sus sudores, y las segundas dilatando el consumo de las cosechas, multiplican sin esfuerzo la produccion rural. Y precisamente á lo imperfecto de nuestro sistema de comunicaciones dos vicios añadia la antigua legislacion capaces de ahogar por sí solos todo gérmen de progreso favorable á la agricultura; el espíritu reglamentario disminuyendo la libertad, y la predileccion hácia la ganadería violando la propiedad del labrador.

1819.—La libertad del cultivo es una condicion esencial de toda mejora, pues nadie alcanza lo que el cultivador en punto á conocer las necesidades del mercado y á calcular las fuerzas productivas de cada terreno. La única participacion que cabe al Gobierno es ilustrar al labrador estableciendo escuelas teóricas y prácticas en donde adquiera conocimientos de agronomía y aprenda mejores métodos de labranza.

Pasaron los tiempos del sistema reglamentario, cuando los Reyes Católicos fomentaban el plantío de viñas en el principado

de Astúrias y daban licencia á los cristianos y á los moros para que cultivasen la vid en los términos de Almillas y Alhendia, y extendiesen por las márgenes del Genil sus arboledas, y cuando el concejo de Granada prohibia á los vecinos plantar moreras y mandaba que las plantadas se arrancasen, fallando que el gusano criado con hojas de moral producia mejor seda (1).

La libertad del cultivo se consagra en las leyes que declaran á los dueños y poseedores de tierras árbitros de destinarlas á labor, á pasto, á plantío, ó al uso que más les acomode, derogando cualesquiera disposiciones que prefijen la clase de disfrute á que hubieren de aplicarse aquellas fincas (2). Sin embargo, esto no impide que el Gobierno ponga trabas justificadas por el bien general, como cuando por razones de higiene limita el cultivo del arroz de regadío, ó lo aleja de los pueblos.

1820.—Y en efecto, se necesita real autorizacion, prévia instruccion de expediente, para acotar terrenos destinados al cultivo del arroz; y todavía se reserva el Gobierno la facultad de prohibir este cultivo en los terrenos acotados, si en virtud de reclamaciones bastantemente justificadas y del expediente que debe formarse, resulta probado que dichas plantaciones causan notorio perjuicio á la salud de cualquiera comarca ó pueblo. En caso de contravencion el plantador, además de incurrir en pena, se arriesga á perder la cosecha que será arrancada á su costa, satisface otro tanto como importa su valor y todos los gastos que se originen (3).

El sistema reglamentario oprimió la agricultura como la industria, y cuanto más apretaban las leyes del reino y las ordenanzas municipales para que se sembrase cáñamo y lino ó se plantasen viñas y morales, tanto más aprisa se empobrecia el gremio de los labradores.

1821.—La libertad de cosecha es una consecuencia necesaria de la libertad de cultivo. Todo labrador debe sembrar y recoger á su voluntad y sin sujecion á reglamentos ni ordenanzas municipales, y sin más límite al ejercicio de su derecho que el derecho de tercero.

(1) Historia de la Economía política en España, tít. II, cap. LVII.

(2) Decreto de las Córtes de 8 de Junio de 1813 restablecido en 6 de Setiembre de 1836 y ordenanzas de montes de 22 de Diciembre de 1833, art. 3.

(3) Reales órdenes de 10 de Mayo de 1860 y 13 de Abril de 1861.

No hace mucho tiempo que el propietario no podia introducir en sus tierras ganados propios ó ajenos, ni aprovechar libremente sus pastos naturales ó artificiales; mas hoy se han restituido sus derechos á los dueños, salvas las legítimas servidumbres (1). Tampoco podia el cosechero vendimiar sin permiso de la autoridad local; pero al fin acatando el Gobierno los principios de la ciencia económica, les restituyó su natural libertad (2). Prácticas añejas é inveteradas costumbres se opusieron á la aplicacion de esta providencia; y en virtud de varias reclamaciones elevadas al Gobierno, se declaró que la libertad de la vendimia fuese absoluta, cuando la propiedad rural se hallase repartida de tal suerte, que los pagos y cuarteles de viñas tuviesen servidumbre independiente; mas no así estando cerradas bajo un mismo coto las pertenecientes á varios dueños (3).

Esta legislacion débilmente protectora de la libertad agrícola fué reformada posteriormente, habiendo el Gobierno declarado que los poseedores ó arrendatarios de viñas, bien se hallasen éstas aisladas, bien enclavadas en otra de diferente pertenencia, puedan proceder á su vendimia cuando lo juzguen oportuno, debiendo dar conocimiento con cuarenta y ocho horas de anticipacion á la autoridad municipal (4).

Mas como no se oponen á la libertad de cultivo y cosecha consagrada en nuestras leyes, son lícitas las asociaciones de particulares para pagar los gastos de guardería de sus viñas con las estipulaciones que estimen convenientes para asegurar su libre derecho de vendimia, con tal que no manifiesten abiertamente que en nombre de la libertad se reunen para atentar contra la libertad misma; pero á los empleados y funcionarios públicos y á las autoridades municipales les está vedado formar cualquiera asociacion que tienda á restringir, aunque sea indirectamente, las disposiciones de la ley ó de la administracion (5).

1822.—La propiedad agrícola, es decir, la seguridad que la ley ofrece al labrador de recoger él solo todos los frutos de su

(1) Reales órdenes de 29 de Noviembre de 1831, 16 de Noviembre de 1833, 29 de Marzo y 12 de Setiembre de 1834 y 11 de Febrero de 1836.

(2) Ley de 8 de Junio de 1813, y reales órdenes de 29 de Noviembre de 1831, 31 de Agosto y 20 de Febrero de 1834.

(3) Real órden de 31 de Agosto de 1834.

(4) Reales órdenes de 6 de Mayo de 1842 y 4 de Junio de 1847.

(5) Real órden de 21 de Noviembre de 1848.

tierra, porque á él solo se debe el trabajo del cultivo, constituye otro medio eficaz de adelantamiento.

Este derecho del labrador al goce exclusivo de su propiedad se veia quebrantado por la prohibicion de cerrar los terrenos, de aprovechar los pastos naturales y por otras odiosas servidumbres impuestas á la agricultura en favor de la ganadería. Jovellanos abogó con calor por el cercamiento de las tierras, como quien estaba convencido de que sin asegurar el derecho de propiedad, todas las providencias en favor de la agricultura serian ociosas y vanas (1).

1823.—La prohibicion de cerrar los terrenos de propiedad particular se introdujo primeramente por costumbre, y luégo fué poco á poco convertida en ley. Oponíanse los pueblos al cerramiento, porque lisonjeaba á la muchedumbre la libertad de aprovechar la caza, el pasto y todos los esquilmos de los terrenos abiertos, y con más vehemencia todavía los ganaderos favorecidos por su gremio y sus privilegios. Las Córtes de Madrid de 1567, de Córdoba de 1570 y Madrid de 1573 fueron el eco de estos clamores vulgares. En el reinado de Felipe IV se prohibió expresa y generalmente que ninguna persona, concejo ó comunidad pudiera hacer dehesa ó acrecentar las existentes sin licencia del rey que nunca era fácil en otorgarla (2). Tenia por objeto esta prohibicion conceder el aprovechamiento de las yerbas y de otros frutos naturales al ganado, convirtiendo toda la extension de las tierras labrantías en un solo pasto comun.

De este modo era imposible que la agricultura prosperase, porque ni habia sentimiento de propiedad, ni deseo de mejoras, ni proteccion en la ley para llevarlas á cabo. Los árboles quedaban expuestos miéntras eran tiernos al diente destructor del ganado; la rotacion del cultivo no podia intentarse allí en donde alzada la cosecha revivia la comunidad de bienes, y nadie queria sembrar prados artificiales, no siendo dueños de protegerlos con una cerca ó seto. El terreno abierto era, pues, la ley general, y el cerramiento una excepcion consentida como gracia á un particular, ó por razones de utilidad comun á un pueblo, de donde han venido los cotos boyales destinados al pasto de los ganados

(1) Informe en el expediente de la ley agraria, núm. 61.
(2) Leyes 1, 2 y 3, tít. XXV, lib. VII, Nov. Recop.

de labor, y los carniceros al mantenimiento de las reses para los abastos.

En el reinado de Cárlos III se hicieron esfuerzos para reintegrar á la propiedad en la plenitud de sus derechos; mas como los principios luchaban con poderosos intereses que á su antigua existencia agregaban una organizacion fuerte, no se hizo reforma alguna radical. Verdad es que en 1778 se concedió facultad para cerrar y cercar todas las tierras de dominio privado sin necesidad de obtener concesiones especiales; pero todavía subsistieron algunas trabas de efectos perniciosos, porque esta facultad sólo se extendia á veinte años en lo tocante á terrenos destinados á la cria de los árboles silvestres, pasados los cuales podian entrar los ganados á pastar las yerbas del suelo; y en cuanto á las tierras destinadas á plantío de olivares, viñas con arbolado ó huertas de hortaliza con frutales, sólo por el tiempo que sus dueños ó arrendatarios las mantuviesen pobladas y plantadas (1).

Las Córtes de Madrid de 1789 suplicaron al rey que se facilitase la libertad de cerrar y cercar las tierras para fomentar los plantíos de viñedos, olivares y frutales, combinando este interés con el que tenia el ganado en la conservacion de los pastos; y las de Cádiz, fieles al espíritu de reforma, declararon que los terrenos destinados á plantío, cuyo suelo y arbolado fuesen de dominio particular, se entendiesen cerrados y acotados perpétuamente, pudiendo sus dueños cercarlos y aprovechar como quisiesen sus frutos y producciones, dejando libre el paso de caminos reales y travesías ó servidumbres, cañadas y abrevaderos, y tambien el disfrute de caza y pesca (2).

Todavía no quedaba con esta ley bastante protegido el derecho de propiedad, pues no solamente los terrenos destinados á plantío, sino todos los demás de pasto ó de labor, eran dignos de igual proteccion. Y en efecto, halláronla cumplida en otra inmediatamente posterior, la cual establece que todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquiera clase se tengan por cerradas y acotadas perpétuamente, pudiendo sus dueños y poseedores cercarlas sin perjuicio de las cañadas y abrevaderos, caminos, tra-

(1) Ley 19, tít. xxv, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Decreto de las Córtes de 14 de Enero de 1812 restablecido en 23 de Noviembre de 1836.

vesías y servidumbres, disfrutarlas libre y exclusivamente, ó arrendarlas como mejor les parezca (1).

Anulada esta legislacion en 1813, hizo la fuerza de la razon que retoñase bajo el mismo Gobierno absoluto, habiendo declarado que los montes de dominio particular quedasen fuera de toda conservaduría y á libre disposicion de sus dueños, quienes en uso de su derecho, podian mantener cerrados los terrenos ó árboles á su voluntad como propietarios del suelo y del arbolado (2).

Síguese de lo expuesto:

I. Que la ley reconoce por cerrados y acotados los terrenos que no están materialmente cercados, y no distingue éstos de aquéllos para el efecto de asegurar á los dueños su goce exclusivo.

II. Que la ley prohibe toda invasion en terreno de propiedad particular que esté cerrado ó acotado, sin exigir que se halle cercado con pared contínua (3).

III. Que no hay motivo para consentir el acotamiento de los terrenos públicos que siempre han sido de aprovechamiento comun de uno ó más pueblos sin autorizacion administrativa, porque la disposicion citada sólo se refiere á las tierras de dominio privado (4).

IV. Que no se tengan por títulos de servidumbre á favor de otros particulares ó comunes, sino los que el derecho reconoce por hábiles para adquirir la propiedad, excluyéndose por lo mismo todos aquellos que se fundan en malas prácticas más ó ménos antiguas, á que se ha dado contra lo establecido en las leyes el nombre de uso ó costumbre.

V. Que quien pretenda aprovechar los pastos de suelo ajeno sea obligado á presentar su título de adquisicion y á probar su legitimidad y validez, sin que de otro modo pueda turbarse al dueño en el libre uso de su propiedad.

VI. Que cada cual puede introducir en todo tiempo en las tierras de su propiedad el ganado propio ó los ajenos, á pesar de cualquiera disposicion municipal que lo prohiba.

(1) Decreto de las Córtes de 8 de Junio de 1813 restablecido en 6 de Setiembre de 1836, y ordenanzas de montes de 22 de Diciembre de 1833, art. 3.

(2) Real órden de 26 de Agosto de 1816.

(3) Real órden de 25 de Noviembre de 1847.

(4) Real órden de 17 de Mayo de 1838, y órden de la Regencia provisional de 8 de Enero de 1841.

Esta libertad se entiende sin perjuicio de los derechos de uso, aprovechamiento ó cualesquiera servidumbres con que estén gravadas las fincas, ni de los que procedan de convenios, arriendos ú otros contratos establecidos entre particulares, ó entre éstos y las corporaciones municipales ú otras á cuyo cargo se halle la administracion de los terrenos ó fondos del comun, cuyo contrato mantiene la ley en toda su fuerza y vigor (1).

VII. Y por último que siendo viciosas en su orígen las enajenaciones ó empeños que hubieren hecho los Ayuntamientos de pastos de dominio particular, considerándolos como si fuesen del comun por efecto de las referidas prácticas, usos y costumbres, no deben oponerse tales actos al reintegro de los dueños en la plenitud de sus derechos (2).

Están prohibidas las derrotas de las mieses, ó sea la costumbre de abrirlas, alzados los frutos, para que éntre á pastarlas el ganado de todos los vecinos, salvo si precediese el unánime consentimiento de los propietarios y colonos de la mies, otorgado por escrito y aprobado por el gobernador de la provincia (3).

1824.—Hay todavía otra ventaja en el acotamiento de las tierras. Concentrar la propiedad y levantar en medio la casa del labrador formando un caserío, es dar á la agricultura la organizacion más adecuada á su desarrollo. Entónces en vez del grande cultivo que recomienda la produccion absoluta, y en vez del pequeño cultivo que no asegura un bienestar modesto al propietario, llegaríamos á poseer un sistema de labranza fundado en tal distribucion de tierras, que ni su mucha extension estorbase al dueño regarla con el sudor de su frente, ni una division extremada le redujese á pobreza.

1825.—En efecto, repetidos son los esfuerzos que el Gobierno hizo en distintas ocasiones con ánimo de fomentar la poblacion rural. Favorecieron las Córtes la idea, y se dieron leyes y publicaron reglamentos convidando á formar caseríos con privilegios, exenciones y toda suerte de beneficios (4).

No cesó con esto el empeño del Gobierno, ántes insistiendo en su propósito, procuró que se reuniesen en una nueva ley todas

(1) Reales órdenes de 29 de Marzo y 12 de Setiembre de 1834.
(2) Real órden de 11 de Febrero de 1836.
(3) Real órden de 15 de Noviembre de 1853.
(4) Ley de 11 de Julio de 1866, reglamento aprobado por real decreto de 12 de Agosto de 1867 y ley de 29 de Mayo de 1868.

las disposiciones relativas al fomento de la agricultura y de la poblacion rural, fiando mucho más de lo justo en la eficacia de los medios imaginados para despertar el interés individual é inclinarlo á la construccion de casas y edificios con destino á la agricultura ó la industria en mitad de los campos.

1826.—Las ventajas que la ley ofrece á constructores y á los que habiten estas casas ó se establezcan en tales edificios son la exencion total ó parcial de contribuciones durante más ó ménos tiempo, segun fuere mayor ó menor la distancia de las poblaciones; la dispensa de toda carga concejil obligatoria, exceptuando la de alcalde pedáneo, hasta que el número de casas llegue á constituir un pueblo con derecho á Ayuntamiento propio; el uso gratuito de armas; algun alivio en el servicio militar; la facultad de tomar maderas para las edificaciones de los montes del estado ó de las dehesas comunales por la mitad del precio corriente; el permiso de explotar canteras, construir hornos de cal, yeso ó ladrillo, depositar materiales y establecer talleres en terrenos del estado ó del comun de vecinos, y el disfrute de leñas, pastos y demás aprovechamientos vecinales para ellos, sus dependientes y trabajadores. Es condicion esencial de toda casa nueva de labor, si pretende su dueño gozar de estos favores, que las tierras afectas á ella no se dividan ni segreguen durante el tiempo de la proteccion.

Para obtener los beneficios de la ley, el interesado presenta al alcalde en donde radique ó radiquen las fincas expresando su situacion, cabida y linderos, estado, clase de cultivo y contribuciones que paguen los terrenos. El alcalde manda que dos peritos practiquen la inspeccion ocular y se cercioren de los hechos, oye al Ayuntamiento y con su informe la eleva al gobernador de la provincia quien resuelve en el término de un mes.

Si la resolucion fuere negativa, todavía puede el interesado reclamar contra ella ante el Gobierno, por el ministerio de Fomento (1).

1827.—Decimos de estas leyes lo que hemos dicho, y damos aquí por repetido, acerca de las que tienen por objeto el fomento de las colonias agrícolas (2). Para conseguir la multiplicacion del caserío, hay que fiar mucho más en el interés particular que

(1) Ley de 3 de Junio de 1868.
(2) V. núm. 1625.

en la proteccion. Sin la seguridad de los campos no hay esperanza de que los mayores esfuerzos encaminados á fijar el cultivador en su granja, sean fecundos.

Por otra parte, la cuestion de la poblacion rural depende no poco del predominio del sistema de cultivo, la cual está subordinada principalmente á las diferencias del clima. Las grandes labores siempre fueron y serán propias de nuestras provincias meridionales, como de las septentrionales las cortas labranzas. Una ley general que aspire á la medianía hallará obstáculos invencibles en la naturaleza, miéntras el cielo sea el árbitro y dispensador del sol y de la lluvia.

CAPÍTULO XXII.

De la ganadería.

1828.—Importancia de la ganadería.
1829.—Por qué en lo antiguo ejerció un influjo preponderante.
1830.—Proteccion de los reyes.
1831.—Concejo de la Mesta.
1832.—Privilegios contenidos en su cuaderno.
1833.—Su fundamento legal.
1834.—Vicios de este régimen.
1835.—Reformas.
1836.—Asociacion general de ganaderos.
1837.—Servidumbres pecuarias.
1838.—Cria caballar.
1839.—Proteccion al ganado vacuno.
1840.—Censo general de la ganadería.

1828.—Cultivo y ganadería son dos ramas de la industria agrícola cuya prosperidad se halla tan fuertemente enlazada, que los privilegios en favor de la una acaban con la misma granjería privilegiada. Esta máxima de economía pública fué por largo tiempo desconocida en España, en donde la ley y la costumbre protegieron en extremo á los ganaderos en perjuicio de los labradores, siendo el resultado de una política tan indiscreta la ruina comun de la labranza y ganadería.

1829.—Cuando nuestro cultivo era incierto y precario, porque á cada paso asolaba las tierras el enemigo; cuando los colonos vivian bajo el amparo de las fortalezas, y sólo cultivaban las contiguas á los castillos y se limitaban á sembrar y alzar el fruto, se concibe que los reyes y los pueblos mirasen con predileccion una riqueza semoviente como eran los rebaños.

1830.—Otras veces los privilegios de la ganadería se fundaban en las condiciones impuestas por los reyes al repartir las tierras conquistadas entre los ganaderos con la mira de proveer á los abastos de alguna ciudad, y otras tambien vedaban la saca de ganados para que abundasen los caballos necesarios á la guerra con los moros y los mantenimientos en el reino; de suerte que bien considerado, en ambos casos era la cuestion de subsistencias.

D. Alonso VIII concedió á los vecinos de Toledo por los años 1200, privilegio para que sus ganados corriesen debajo de la real proteccion y amparo y disfrutasen de la libertad de pastar en las tierras de Castilla. D. Fernando III en 1257 defendió á los vecinos de Búrgos contra los excesos de los pastores, librando carta por via de merced para que los ganados no pastasen en las viñas de su territorio. D. Alonso el Sabio otorgó á todos los moradores del reino de Murcia el privilegio de apacentar francamente sus ganados en las montañas y en los llanos, aprovechando sus yerbas y bebiendo de sus aguas sin ofender las huertas, los panes y las viñas de la tierra. En 1351 otorgó asimismo el rey D. Pedro á los vecinos de dentro y fuera de Sevilla franqueza de pastos para sus ganados.

Solian además los reyes dar carta de seguro á los ganados para que nadie los molestase en su tránsito, pasto y abrevadero, de cuya antigua costumbre hallamos vestigio en las leyes de Partida (1). D. Enrique IV protegió la ganadería con más liberalidad que sus antepasados, declarando que todos los ganados del reino fuesen de su cabaña y anduviesen salvos y seguros por todas partes en su guarda y encomienda (2); nueva manera de ampararlos y defenderlos, porque así les comunicaba los privilegios del Real Patrimonio.

Las Córtes de Valladolid de 1258 y 1351, las de Búrgos en 1379, de Ocaña en 1469 y Santa María de Nieva en 1473 suplicaron á los reyes en favor de la ganadería; mas los procuradores del reino se limitaban á pedir franquezas de pechos y servicios en favor de los pastores, y no privilegios para los ganados con agravio de la agricultura.

Abierto el portillo á los abusos, penetraron por él los ganade-

(1) Ley 19, tít. XVIII, Part. III.
(2) Ley 1, tít. XVII, lib. VII, Nov. Recop.

ros, invadiendo las tierras de labor con sus rebaños y descuidando la necesaria vigilancia los pastores. Las Córtes de Búrgos de 1315 y Valladolid de 1351, denunciaron tales escándalos, y se hicieron ordenamientos para que los ganados siguiesen en sus viajes las cañadas antiguas y no entrasen en los panes ni en los vinos, y pechasen el daño segun el fuero de Leon (1).

1831.—Más adelante los interesados se agremiaron siguiendo el uso de los tiempos, formando en las montañas de Leon una hermandad de ganaderos de la sierra, para defender sus derechos contra los ganaderos riberiegos ó de los llanos de Castilla y Extremadura. Despues estas hermandades se confundieron en una sola con el fin de contener las pretendidas invasiones de la agricultura, de donde hubo de nacer el Concejo de la Mesta de orígen incierto (2), pero que ha empezado á formar un gremio poderoso desde que los Reyes Católicos en 1500, pusieron á la cabeza de esta comunidad de ganaderos un ministro del Consejo de Castilla. Más tarde renovó Felipe III tan grande merced (3).

En 1511 formaron los mismos interesados un cuaderno de las leyes y privilegios tocantes al Honrado Concejo de la Mesta, recopilando las ordenanzas en vigor, supliéndolas y enmendándolas por consejo del famoso jurisconsulto Juan Lopez de Palacios Rubios, y sometiéndolas al exámen del Rey Católico que las halló útiles y provechosas, las aprobó é hizo publicar.

El Concejo de la Mesta no comprendia á todos los ganaderos, ni por consiguiente favorecian los privilegios de su cuaderno á todos los ganados. En la clase de lanar unos hay estantes, y son los que no salen fuera de sus suelos y jurisdicciones y pastos comunes á herbajar de invernadero ó agostadero, y otros trashumantes que mudan de pasto segun la estacion. Los primeros gozaron en union con los segundos de todos los privilegios concedidos á la cabaña real hasta el año 1604 en que á peticion del reino fueron excluidos. De esta manera el ganado trashumante

(1) V. Historia de la Economía política en España, tom. I, cap. XXXIV, y tom. II, capítulo LXIV.

(2) Suponen algunos existente el Concejo de la Mesta en los tiempos de D. Alonso el Sabio; otros señalan el orígen de este cuerpo y de su jurisdiccion privativa en el reinado de D. Alonso el XI, acudiendo al testimonio del Bachiller Fernan Gomez de Cibdareal, como puede verificarse en su *Centon epistolario*, epíst. 73. Lástima que los primeros no funden su opinion en alguna autoridad, y que los segundos no la tengan mejor que un libro de autenticidad dudosa.

(3) Ley 2, tít. XXVII, lib. VII, Nov. Recop.

se apropió todos los favores, á pesar de que «son los estantes quienes conllevan la labranza, mantienen la poblacion de los lugares, abastecen el reino y lo aseguran (1).»

La mayor y más granada parte de los privilegios de la Mesta no tenia otra raíz que las leyes y ordenanzas particulares que para su gobierno habia formado este gremio de pastores; de suerte que en tanto eran obligatorias, en cuanto se hallaban confirmadas por el rey, ó autorizadas por legítima costumbre.

1832.—Consistian los principales privilegios del Concejo de la Mesta:

I. En la posesion que ganaban los ganados trashumantes en las dehesas y pastos.

II. En la tasa de las yerbas.

III. En la prohibicion de romper las tierras.

IV. En la prohibicion de cerrar las heredades.

1833.—La posesion carece de fundamento legal. Probablemente fué en su orígen un convenio de no pretender un hermano los pastos que disfrutaba otro individuo del gremio de ganaderos; avenencia muy sencilla que malas prácticas trocaron despues en un arrendamiento perpétuo por precio inalterable con menoscabo de los derechos de propiedad.

La tasa de las yerbas era un monopolio que las leyes concedian á los ganaderos mesteños en perjuicio de los propietarios de pastos (2): la prohibicion de roturar limitaba el cultivo, encarecia las subsistencias, y en suma preferia el pasto al trigo, como si el hombre hubiese nacido para el ganado, y no el ganado para el hombre; y la oposicion al cerramiento, otorgando al primer advenedizo el derecho de esquilmar la tierra alzado el fruto sin título alguno fundado en la aplicacion de su trabajo ó capital, extinguia todo sentimiento de propiedad y ahogaba todo deseo de mejora en el labrador (3).

1834.—Tal era la organizacion viciosa de la industria ganadera no há mucho tiempo. Enemiga de la agricultura y protectora solamente de las grandes cabañas, ni podia ser útil á la nacion ni á

(1) Caja de Leruela, *Restauracion de la abundancia de España*, segunda parte, cap. I, párrafo 1.

(2) Ley 4, tít. XXVII, lib. VII, Nov. Recop.

(3) Véanse las respuestas fiscales de D. José Moñino y conde de Campomanes en el expediente instruido por el Consejo sobre fomentar la agricultura y cria de ganados y corregir los abusos de los ganaderos trashumantes.

sí propia cediendo en provecho exclusivo de un corto número de poderosos ganaderos. Ni la labranza puede prosperar sin la crianza, ni ésta sin aquélla, porque ambas granjerías son hermanas. El régimen de la libertad es el único sistema conveniente al desarrollo de todos los productos agrícolas, transigiendo la ley, si es preciso, con los intereses creados y con los derechos adquiridos ántes de aplicar rigorosamente aquel sistema.

1835.—Así continuaron las cosas hasta que empezaron á declinar las prerogativas del Concejo de la Mesta suprimido su tribunal de excepcion y habiendo pasado sus negocios contenciosos á los tribunales ordinarios (1). Más adelante dispuso el Gobierno que el Concejo de la Mesta se llamase Asociacion general de ganaderos (2). Este cambio no era solo de nombre, sino tambien de régimen, siendo la primera idea del Gobierno destruir la confederacion universal de la ganadería, y protegerla solamente amparando la libertad de los ganaderos y defendiendo sus personas y propiedades (3); mas sin embargo la reforma no se hizo tan profunda como al principio se anunciaba, pues hubo de mandarse que se respetasen y guardasen las antiguas ordenanzas de la ganadería miéntras no fuesen derogadas ó reformadas, continuando el presidente de la Asociacion en el ejercicio de las atribuciones gubernativas y administrativas que ántes competian al presidente de aquel gremio, y encargándose los alcaldes ordinarios de las facultades cometidas á los alcaldes de la Mesta (4).

1836.—La Asociacion general de ganaderos es por tanto voluntaria, sin otra dependencia del Gobierno que la comun, es decir, sin más límites que el derecho supremo de inspeccion y vigilancia (5). Todos los que posean 150 cabezas de ganado lanar gozan de iguales derechos (6), y la sociedad dispone de sus fondos segun bien le parece (7).

Compónese esta Asociacion de los vocales de las distintas cua-

(1) Real órden de 16 de Febrero de 1835.
(2) Real órden de 31 de Enero de 1836.
(3) Real órden de 14 de Mayo de 1836.
(4) Reales órdenes de 15 de Julio y 5 de Noviembre de 1836 y 24 de Febrero de 1839.
(5) Real órden de 14 de Mayo de 1836.
(6) Real órden de 27 de Mayo de 1837.
(7) Reales órdenes de 15 de Julio de 1836, 23 de Abril de 1839, y real decreto de 27 de Junio del mismo año.

drillas y de un presidente que eligen y someten á la aprobacion real (1).

1837.—Conservan todavía los ganados de toda especie, trashumantes, estantes ó riberiegos pertenecientes á la Asociacion, como reliquias de los antiguos privilegios de la Mesta:

I. El paso por las cañadas, cordeles y abrevaderos, y el libre uso de las demás servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento comun de la cabaña.

La ley fija el ancho de las cañadas en noventa varas, el de los cordeles en cuarenta y cinco, y en veinticinco el de las veredas.

II. Los descansaderos, sesteaderos y demás terrenos que bajo cualquiera denominacion hubiesen disfrutado anteriormente para sus viajes y demás servicios.

III. El pasto no tan sólo de los terrenos expresados, sino tambien de las tierras comunes en los términos prevenidos con exclusion de los propios de los pueblos y baldíos arbitrados (2).

Sin embargo la Asociacion no tiene derecho á que por todos los Ayuntamientos de España se deje completamente libre el aprovechamiento de los pastos comunes de los pueblos, ni á resistir la imposicion de todo cánon á los ganaderos (3).

Miéntras no se opongan á ello los usos ó derechos legítimamente establecidos, al utilizar los ganaderos las servidumbres pecuarias relativas al tránsito de los ganados por terrenos de ajeno dominio, deben darles paso por las lindes de las heredades, respetando sin embargo, en cuanto no se opongan á las leyes, los convenios y transacciones entre labradores y ganaderos sobre el ejercicio de este derecho (4).

Deben cuidarse las veredas de carne y caminos ganaderos como verdaderas vias públicas, y como tales están bajo la vigilancia de la administracion que manda deslindarlos y conservarlos. Cuando para la construccion ó rectificacion de caminos vecinales sea necesario ocupar parte del terreno de las cañadas y cordeles destinados al paso de los ganados trashumantes, debe resarcirse el terreno ocupado con otro tanto por uno y otro lado, sin que

(1) Real órden de 16 de Febrero de 1835.

(2) Leyes recopiladas del tit. XXVII, lib. VII, y reales resoluciones de 15 de Julio y 23 de Setiembre de 1836, 17 de Mayo de 1838, 24 de Febrero de 1839, 8 de Enero de 1841 y 13 de Octubre de 1844.

(3) Real órden de 3 de Febrero de 1860.

(4) Orden de 12 de Diciembre de 1842, y real órden de 24 de Agosto de 1865.

por eso prejuzgue la administracion las cuestiones de propiedad y servidumbre que puedan suscitarse, y que son de la competencia de los tribunales ordinarios (1).

IV. Disfrutan además los ganaderos de la exencion de los impuestos que con varios títulos cobraban los particulares y corporaciones, excepto los de barcos y pontones, quedando aquéllos y éstos libres por su parte de las prestaciones correlativas.

V. Gozan asimismo de ciertos beneficios ó rebajas en el precio de la sal que necesiten para su granjería, y por último de todos los demás favores y de toda la proteccion que ántes se les otorgaba, salvo los incompatibles con el derecho de propiedad (2).

Las antiguas Córtes de Castilla, y mayormente las celebradas en Valladolid el año 1258, las de Alcalá de 1348 y Guadalajara de 1390, clamaron de contínuo para que los reyes prohibiesen la extraccion del ganado; y en efecto se prohibió en varios ordenamientos sobre la saca de las cosas vedadas. No se formaron estas leyes con miras de proteccion y fomento, sino como una regla de policía de los abastos al uso del siglo. La ineficacia de los ordenamientos de Córtes y de las pragmáticas reales vedando la salida de los ganados se pone en claro considerando que á ser bien guardadas, no hubiera necesidad de repetirlas.

Con el tiempo cambiaron las doctrinas, y estimando en mucho (como era razon) la riqueza de nuestras lanas, pretendió el Gobierno conservar el monopolio de su produccion é impedir que los merinos se propagasen en tierra extranjera; medio cierto de acabar con la ganadería, porque el monopolio es imposible, y la prosperidad comun no tiene otro cimiento que la ganancia de los particulares.

Todavía esta rancia costumbre fué confirmada en época muy moderna renovándose la prohibicion antigua y fortaleciéndola con nuevas providencias; mas al cabo triunfó el buen sentido, y no solamente es libre la extraccion de cualesquiera cabezas de ganado vacuno, caballar, cabrío y de cerda, pero tambien está exenta de derechos. Hasta los sementales, exceptuados al principio, fueron poco despues comprendidos en la regla general (3).

(1) Reales órdenes de 25 de Setiembre de 1848 y 20 de Marzo de 1851.

(2) Real decreto de 16 de Febrero de 1824, y reales órdenes de 8 de Marzo de 1830, 20 de Julio de 1835 y 2 de Abril de 1855.

(3) Reales órdenes de 4 de Octubre de 1816, 16 de Marzo y 22 de Junio de 1827 y 20 de Enero de 1831.

1838.—La cria de caballos y mulas experimentó tambien los rigores del sistema reglamentario. Las Córtes de Cádiz derogaron todas las leyes, ordenanzas y demás providencias relativas á esta granjería, una de las que más sufrieron con la opresion del Gobierno y le restituyeron su natural libertad, que le fué confirmada y extendida por las Córtes de la segunda época constitucional; y últimamente desaparecieron las restricciones impuestas á los criadores, cuando los principios de la economía pública empezaron á prevalecer en la gobernacion del estado (1).

La administracion protegió tambien la cria caballar regularizando dicho servicio por medio del ministerio de la Guerra, y estableciendo depósitos de caballos padres para mejorar y extender la casta española á beneficio de bien entendidos cruzamientos (2). Como son tan varios los usos á que el caballo se destina, pues ya sirve para la guerra, ya para la silla ó el tiro, pareció conveniente procurar la variedad de razas convenientes, á fin de acomodar sus cualidades á cada servicio.

Hoy la cria caballar es libre y está exenta de toda intervencion oficial, salvo la vigilancia de la autoridad para que se guarden y cumplan las leyes y reglamentos de policía sanitaria tocantes al ramo de la ganadería (3).

1839.—El ganado vacuno necesita asimismo mejorar su especie, si las provincias más agricultoras de España han de prosperar algun dia por el influjo de su comercio con otras provincias y naciones más industriales. A este fin autorizó el Gobierno á los Ayuntamientos para incluir en el presupuesto municipal el coste de adquisicion y manutencion de uno ó más toros sementales de alzada conveniente, de mansedumbre y dotados de las demás cualidades necesarias, segun que el ganado se destine al comercio ó labor (4).

1840.—El Gobierno acordó formar un censo general de las ganaderías que existen en la Península y sus islas adyacentes: buena idea que no sabemos si se abandonó ó se cultiva. De todos modos, no hay ninguna noticia oficial del resultado (5).

(1) Decretos de las Córtes de 18 de Marzo de 1812 y 11 de Setiembre de 1820 y real decreto de 17 de Febrero de 1834.

(2) Real decreto de 25 de Marzo y reales órdenes de 13 de Diciembre de 1847, 24 de Febrero, 7 de Abril, 6 de Mayo de 1848 y 1.º de Febrero y 18 de Abril de 1860.

(3) Decreto de 23 de Julio de 1869.

(4) Real órden de 29 de Enero de 1848.

(5) Real decreto de 20 de Mayo é instr. de 23 de Mayo de 1865.

CAPÍTULO XXIII.

De la policía rural.

1841.—De la policía rural.
1842.—Guardas municipales del campo.
1843.—Sus deberes.
1844.—Guardas particulares no jurados.
1845.—Guardas jurados.
1846.—Reformas.
1847.—Plagas del campo.
1848.—Exterminio de la langosta.
1849.—Higiene veterinaria.

1841.—Es sabido que hay una policía municipal fundada en las necesidades comunes de cada pueblo. Las relaciones de vecindad, es decir, la proximidad de las moradas y de las tierras determinan estos deberes de los Ayuntamientos, como condicion del mandato que de los habitantes reciben para administrar la ciudad y su comarca.

La policía rural es una parte muy importante de la policía municipal, siendo su objeto velar por la tranquilidad y salubridad de los campos y por la seguridad de las cosechas. Á este fin autoriza la ley á los Ayuntamientos para dictar providencias que emanan de la naturaleza misma de la asociacion, y á las cuales imprime la ley el sello del poder público.

1842.—La primera necesidad del campo es tener guardas que protejan al labrador y defiendan las cosechas. El alcalde, en cuyas manos deben jurar el cargo, es quien los nombra á propuesta en terna del Ayuntamiento (1).

1843.—Sus obligaciones son denunciar á la autoridad competente:

I. Todo delito ó falta contra la seguridad personal y contra la propiedad rural.

II. Todo acto por el cual, aunque no se haya causado daño á la propiedad rural, se haya atentado á los derechos del propietario, bien sea invadiéndola, bien tomando ó usando alguna cosa comprendida en las heredades ajenas sin el permiso de sus dueños.

III. Toda omision ó descuido del cual pueda resultar daño

(1) Reglamento de 8 de Noviembre de 1849, art. 1.

ó perjuicio á la propiedad ajena, cualquiera que sea su clase.

IV. Toda infraccion del Código penal, de los reglamentos ó bandos de policía rural, ordenanzas de caza y pesca, de montes y plantíos y de caminos, así generales como vecinales y particulares (1).

La ratificacion bajo juramento de las denuncias de los guardas municipales hace fe, salva la prueba en contrario, cuando con arreglo al Código penal no merezca el hecho denunciado más calificacion que la de falta.

Están además obligados á dar parte á los alcaldes:

I. De todo aquello que les fuere mandado por las leyes relativas á la policía judicial.

II. De cualquiera enfermedad epidémica ó contagiosa que aparezca en los ganados del término, cuartel ó demarcacion que les estuviere encomendada, debiendo tambien hacerlo saber á los dueños ó mayorales de los demás ganados contiguos al mismo punto.

III. De la aparicion ó proximidad de la langosta, amojonando cuidadosamente el punto donde posare para ovar.

IV. De cualquier incendio de edificios, mieses ó arbolados.

V. Y de todo suceso que reclame la proteccion, auxilio ó intervencion de la autoridad local (2).

Ninguna autoridad ni funcionario público puede distraer á los guardas municipales del ejercicio de sus funciones con comisiones, servicios ni encargos de ninguna especie, excepto cuando lo requiera el cumplimiento de alguna carga pública ó vecinal á que estén obligados. No obstante, deben prestar auxilio dentro del término municipal á las autoridades locales, sus dependientes y agentes de cualquier ramo del servicio público, si son requeridos para alguna diligencia del servicio en caso de rigorosa y urgente necesidad.

1844.—Además de estos guardas municipales puede haber otros particulares no jurados que los propietarios rurales sostienen para la custodia de sus haciendas, cosechas y frutos, imponiéndoles las obligaciones que tuvieren por conveniente, y asociándose varios con tal objeto bajo las condiciones que entre sí pacten, sin necesidad de recurrir á ninguna autoridad, ni obte-

(1) Ibid., art. 14.
(2) Reglamento de 8 de Noviembre de 1849, art. 21.

ner de ella la aprobacion de sus convenios. Solamente deben cuidar de no entorpecer la libertad de cultivo y cosecha; y para que los guardas particulares puedan hacer uso de armas, están los propietarios á quienes sirven, obligados á solicitar la licencia oportuna por conducto del alcalde del pueblo en donde se hallan situadas las propiedades cuya defensa procuran.

1845.—Si los guardas particulares fueren jurados en la forma que los municipales, podrán exigir prendas á los atentadores contra la propiedad rural, y sus declaraciones bajo juramento harán fe como las de aquéllos. En tal caso deben ser propuestos al alcalde del pueblo en donde radiquen las propiedades cuya custodia se les encarga, por los dueños de éstas, quienes se constituyen sus fiadores. Deben además ser nombrados por el mismo alcalde y reunir las condiciones requeridas para los guardas municipales (1).

1846.—El deseo de imprimir unidad á este importante servicio y de someter los agentes á una severa disciplina para que fuese mayor su celo y eficacia, indujo al Gobierno á proponer á las Córtes un aumento de personal en el cuerpo de la Guardia Civil á quien se encomendó la guardería rural, ó sea la proteccion de las personas y propiedades situadas en el campo (2).

Apénas hubo tiempo para ensayar este sistema cuando se abandonó ligeramente por otro distinto que consistia en crear una fuerza armada en cada provincia, cuyo instituto era custodiar la propiedad rural y forestal y velar por la seguridad de entrambas (3). Cayó en desgracia y fué á poco disuelta por el Gobierno provisional sin cuidarse de reemplazarla con otra institucion alguna (4).

Que los Ayuntamientos entiendan en todo lo relativo á la policía urbana y rural, no es bastante garantía de las personas y propiedad, como una triste experiencia lo ha demostrado y continúa demostrando; y sin embargo mayores beneficios reportará la agricultura de la seguridad de los campos, que de todas las leyes sobre colonias agrícolas y poblacion rural.

1847.—Tambien comprende la policía rural los medios de pre-

(1) Reglamento de 8 de Noviembre de 1849, arts. 29 y sig.
(2) Ley de 27 de Abril y reglamento de 3 de Agosto de 1866.
(3) Ley de 31 de Enero y reglamento de 20 de Febrero de 1868.
(4) Decreto de 11 de Octubre de 1868.

caver y remediar las plagas del campo, es decir, aquellas calamidades que devastan las cosechas y destruyen los ganados.

1848.—La extincion de la langosta es una de las plagas más terribles allí donde este insecto devorador amenaza las mieses y las tala, si no se le persigue en tiempo y extermina. Leyes particulares señalan el modo de destruirla en su estado de ovacion ó canuto, en el de feto ó mosquito y en su período de completo desarrollo (1); y reglamentos posteriores facilitan su aplicacion (2).

A pesar de que suele acudirse á la roturacion de los terrenos infestados por el canuto para exterminar la langosta, el respeto á la propiedad exige que los dueños de las dehesas queden en completa libertad de escoger el medio de extinguir la plaga, con tal que se comprometan bajo su responsabilidad y en el breve término que se les señale, á limpiar las manchas de la ovacion (3). Miéntras así lo hicieren, no deben las autoridades de los pueblos mandar ni permitir que los ganados ajenos se introduzcan en las dehesas infestadas, ni resolver su roturacion hasta despues de haberse empleado los demás medios sin fruto, y en ningun caso sin preceder una plena justificacion de la necesidad y de la urgencia de emplear este recurso extremo (4).

1849.—El estado sanitario de los ganados merece singular atencion, para precaver ó atajar las epizoótias que causan horribles estragos, principalmente en el lanar y vacuno; y por eso les está muy especialmente encargado á las autoridades que velen por la observancia de las reglas de higiene veterinaria (5).

CAPÍTULO XXIV.

De la industria.

1850.—Política económica con respecto á la industria.
1851.—Sistema reglamentario.
1852.—Gremios.
1853.—Ordenanzas gremiales.
1854.—La industria libre.
1855.—Industrias reglamentadas.
1856.—Ley del oro.

(1) Leyes 5 y sig., tít. XXXI, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Instruccion de 3 de Agosto de 1841, real órden é instruccion de 3 de Junio de 1851.
(3) Orden del Regente de 8 de Diciembre de 1841.
(4) Real órden de 27 de Mayo de 1844.
(5) Real órden de 21 de Febrero de 1845.

1857.—Ley de la plata.
1858.—Peso de los metales preciosos.
1859.—Marca de los plateros.
1860.—Fiel contraste.
1861.—Sus obligaciones.
1862.—Abolicion de los privilegios industriales.
1863.—Industrias de mar.
1864.—Industrias monopolizadas.
1865.—Fundamentos de estos monopolios.
1866.—Trabajo de los niños y jóvenes en talleres y fábricas.
1867.—Observaciones.

1850.—Gobernar demasiado era el achaque de todos los políticos en el último siglo, y gobernar muy poco es la máxima que hoy aconsejan varios economistas. Entre estos dos extremos, ambos viciosos, cabe un sistema de prudente libertad, que dejando al individuo la independencia necesaria para seguir los impulsos de su interés, se reprima sin embargo y ceje delante del Gobierno, cuando razones de pública utilidad le mueven á exigir el sacrificio de la voluntad personal en favor de la voluntad comun.

La industria, como la agricultura y el comercio, en tanto prospera, en cuanto la ley la exime de trabas que apagan el ingenio y embotan el estímulo de la invencion y del progreso. Los antiguos reglamentos descansaban en el absurdo principio que el trabajo era una servidumbre que trasmitiéndose de padres á hijos, se perpetuaba en las familias, y no el libre ejercicio de las nobles facultades con que al hombre dotó naturaleza. Juntábase la falta absoluta de enseñanza industrial, y de aquí nacia que los Gobiernos se creyesen con tan legítima autoridad para conceder títulos de maestros en artes ú oficios, como si se tratase de proveer á un servicio administrativo.

1851.—Persuadíanse tambien los Gobiernos de la necesidad de su intervencion para que las artes se perfeccionasen, el público estuviese mejor servido y se guardase la fe de los contratos; como si el interés privado no fuese más solícito y vigilante que todo el poder de la administracion.

Un error en cuanto al derecho y otro en punto á la conveniencia son, pues, los manantiales ciertos del sistema reglamentario aplicado á la industria fabril, cuyos minuciosos preceptos ya señalaban las cualidades personales del productor, ya decidian la clase de productos y el modo de la produccion. El distinto rumbo de las ideas políticas y económicas en este siglo, ha sustitui-

do aquellas doctrinas con otras nuevas y reemplazado el sistema reglamentario con el régimen de la libre competencia.

Mas aunque este principio sea la base de la legislacion administrativa, no excluye sin embargo ciertas limitaciones requeridas por el bien comun; de suerte que la libertad del trabajo prevalezca siempre como regla, y un corto número de trabas justas y necesarias se admitan como excepcion.

1852.—No son los gremios una institucion moderna, ni siquiera la suma de las libertades y franquezas otorgadas en la edad media á la industria para defenderla contra la opresion y tiranía del régimen feudal. Fueron ya conocidos en los tiempos de Numa los colegios de artes y oficios que aquel sabio rey organizó como un medio poderoso de introducir la disciplina en el pueblo romano.

Revivieron en la edad media á la sombra de los concejos, fueron protegidos por los reyes y favorecidos con grandes mercedes y privilegios. La propiedad inmueble, hija de la conquista, chocó con la propiedad mueble, hija del trabajo. Desesperando el individuo de hallar la debida proteccion en la justicia, se refugió en el seno de una comunidad, y se organizó el gremio, municipio de la industria, con sus reglas de órden y disciplina, su vínculo religioso, sus banderas y magistrados.

Colígese de escrituras antiguas que en los reinos de Leon y Castilla ya existian gremios de artes y oficios en el reinado de D. Alonso VII, y se hallan claramente establecidos en vida de D. Fernando III y su hijo D. Alonso X, con alcaldes que juzgaban sus causas, hombres buenos que reconocian sus pesos y medidas, fueros y ordenanzas particulares. En la Corona de Aragon se remontan las noticias de los gremios hasta D. Pedro II por los años 1200, aunque se pretende con razon ser mayor su antigüedad, pues ántes de formarse las cofradías, era preciso que las artes y oficios existiesen con cierto grado de fortaleza (1).

En la vida de los Reyes Católicos sobre todo empezó á tomar incremento la inclinacion á formar cofradías y socilitar ordenanzas gremiales prolijas y minuciosas en extremo. Desde Felipe II hasta Cárlos III que empezó á soltar los lazos de la industria, se

(1) Loperraez, Descripcion histórica del obispado de Osma, t. 3, p. 60, 217, 245 y 265, y Capmany, Memorias históricas sobre la marina, comercio y artes de Barcelona, part. III, libro I.

multiplicaron infinito. No habia arte ú oficio por llano y humilde que fuese, que no solicitase formar gremio separado, juzgándose así más honrado y favorecido. Los procuradores de Córtes no cesaban de importunar á los reyes con sus peticiones contrarias al libre ejercicio de los ministerios industriales, y todos conspiraban á su ruina.

Al establecimiento de un gremio seguíase la fundacion de una cofradía bajo la advocacion de un santo. Empleábanse muchos dias de trabajo en diligencias y cabildos para preparar el nombramiento de los oficios, y los nombrados malgastaban el tiempo en juntas ordinarias y extraordinarias, y el caudal en festejos y procesiones con pérdida de su hacienda y ruina de su familia.

Venian en seguida las ordenanzas gremiales señalando los materiales que debian entrar en la composicion de cada artefacto, la manera de tejerlos, cortarlos, coserlos y teñirlos, los años de aprendizaje, las pruebas para pasar de oficial á maestro, la vigilancia de los alcaldes y veedores y las penas del contraventor. Otorgábanse privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos, y en suma, mataban toda industria dos vicios capitales, la servidumbre y el monopolio.

Origínábanse procesos interminables sobre si podia ó no abrirse una fábrica ó asentarse un oficio en el pueblo en donde el gremio privilegiado tenia su residencia ó en una comarca más ó ménos extensa, si el maestro de un arte estaba habilitado para entender en ciertas labores de dudosa competencia y otras querellas de poco momento. Sucedíanse los embargos, el secuestro de los tornos y demás utensilios, el asalto de los talleres y la destruccion del real enemigo.

Nada perjudicó tanto á la prosperidad creciente de la industria española del siglo XVI como el sistema reglamentario. Con su invasion coincide la decadencia de las artes en Toledo, Búrgos y Sevilla; y como si fuese leve el daño que causaba á estos reinos, se abrian las puertas á las mercaderías extranjeras fabricadas fuera de toda ordenanza, sin conceder á los naturales la libertad de imitarlas (1).

Relajáronse las ligaduras de la industria á fines del siglo pasado, otorgando á los fabricantes la facultad de variar los tejidos,

(1) V. Hist. de la Economía política en España, caps. XXXVI y LXX.

imitar los extranjeros é inventar otros cualesquiera sin sujecion á ordenanza. Con motivo ó con sospecha de abusos y fráudes, hubo el Gobierno de declarar que si esta ley permitia á los fabricantes apartarse de las reglas comunes para inventar, variar ó imitar los productos extranjeros, no así los autorizaba para causar perjuicios á los consumidores (1).

Las Córtes de Cádiz completaron la obra de la emancipacion de la industria, aboliendo los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos que poseian algunos cuerpos y particulares para establecer hornos, molinos y otros artefactos, quedando cada uno en libertad absoluta de emplearse en cualquier industria sin necesidad de permiso, y en la de enajenar sus establecimientos ó fábricas sin satisfacer derechos de laudemio y fadiga ni otra pension ó gravámen alguno al Real Patrimonio en reconocimiento de su directo dominio (2).

La restauracion de la monarquía absoluta volvió á sumir la industria en su antigua servidumbre; pero el siglo solicitaba la libertad. Así fué que perplejo el Gobierno entre la vida y la muerte del sistema reglamentario, optó por el término medio de revisar todas las ordenanzas gremiales, procurando conservar la perfeccion de las fábricas, aumentar su número y abolir al mismo tiempo todas las trabas y gravámenes que entorpeciesen su progreso. Dió comision á la Junta de Comercio y Moneda para que las examinase y purgase de todo cuanto pudiese ser causa de monopolio, ó pareciese perjudicial al desarrollo de las artes, ó impidiese la justa libertad de profesar una industria, acreditando, sin embargo, poseer los conocimientos necesarios con las obras que presentasen (3).

De esta manera y paso á paso fué cayendo el sistema reglamentario, del cual habia aun no pocos vestigios en 1834. El Gobierno de entónces inclinado á las reformas pacíficas y prudentes, no quiso abolir de un golpe este régimen odioso y se limitó á suprimir todo fuero privilegiado, y á declarar que ninguna asociacion gremial seria aprobada ni consentida, si contuviese disposiciones contrarias á la libertad de la fabricacion, á la cir-

(1) Real cédula de 11 de Octubre de 1789 y real órden de 9 de Junio de 1795.

(2) Decretos de las Córtes de 6 de Agosto de 1811 y 19 de Julio de 1813.

(3) Circular del Consejo de Hacienda de 31 de Marzo de 1815 y real órden de 29 de Junio del mismo año.

culacion interior de los géneros y frutos del reino y á la competencia indefinida de los capitales y del trabajo (1).

Esta reforma incipiente y tímida se completó con el restablecimiento de la ley hecha en las Córtes de Cádiz. Todos los españoles y extranjeros avecindados en España pueden establecer fábricas ó artefactos de cualquiera clase sin necesidad de permiso ni licencia alguna, salvas las reglas de policía. Tambien pueden ejercer con la misma libertad cualquier industria ú oficio útil sin necesidad de exámen, título ó incorporacion á los gremios respectivos (2).

1853.—Subsistieron todavía las ordenanzas gremiales, pero ajustadas á las condiciones anteriormente dichas, sujetas á la aprobacion real y dependientes las corporaciones de la autoridad municipal de cada pueblo. Hoy es muy otro el objeto de los gremios. Deben los gobernadores de provincia promoverlos con eficacia, inspirando á los artesanos el espíritu de asociacion como un medio de ilustrarse, protegerse y auxiliarse recíprocamente, y fundando sociedades de socorros mútuos y cajas de ahorros de que tantos bienes materiales y morales deben esperar las clases obreras allí donde más la industria se ha desarrollado, prévia la instruccion de expediente y mediante autorizacion del Gobierno (3).

Tambien fueron poco há suprimidos los gremios de mareantes que no contaban con los pertrechos necesarios para prestar el servicio de auxilio á los buques, y para verificar el calamento de las almadrabas. Los provistos de tales pertrechos se irán suprimiendo (dijo el Gobierno), á medida que las Juntas de Comercio certifiquen cómo no son necesarios. No se concede ya autorizacion para constituir nuevos gremios de mar, ni para restablecer los extinguidos (4).

1854.—Los gremios son en el dia asociaciones puramente voluntarias, porque toda industria es libre segun la ley; mas hay ciertas profesiones y oficios que aun subsisten en forma de corporacion, y otros están sujetos á ciertos reglamentos. Semejantes trabas tienen el carácter de reglas de policía ó cautelas de

(1) Real decreto de 30 de Enero de 1834, y real órden de 30 de Julio de 1836.
(2) Decreto de las Córtes de 8 de Junio de 1813, restablecido en 6 de Diciembre de 1836.
(3) Reales órdenes de 30 de Julio de 1836, 9 de Marzo de 1842, 26 de Noviembre de 1859 y 10 de Junio de 1861.
(4) Real decreto de 10 de Julio de 1864.

órden público, cuyo fin es proteger la libertad amparándola contra sus propios excesos, ó defender á la sociedad salvándola de los peligros de una competencia ilimitada.

1855.—Son industrias reglamentadas:

I. La fabricacion de la pólvora comun ó de fulminantes y toda clase de sustancias explosivas, la cual está sujeta á las reglas de policía y seguridad pública dictadas por el Gobierno, á saber:

I. Que se obtenga el permiso de los gobernadores de provincia.

II. Que las fábricas se sitúen á distancia conveniente de las poblaciones, esto es, á dos kilómetros de su casco por lo ménos, y á uno de los edificios que se hallen fuera de su recinto y de los caminos públicos.

III. Que en la construccion y disposicion de los talleres y almacenes y órden de las labores se observen las reglas establecidas para mayor seguridad, y las precauciones que aconseja la prudencia para evitar siniestros, á juicio de la administracion.

IV. Finalmente, ántes de empezar los trabajos, la autoridad nombrará un arquitecto y al ingeniero de minas del distrito, ó dos personas hábiles y competentes que los sustituyan, y reconozcan la fábrica, sin cuyo informe no se concede la licencia (1).

II. La fabricacion de objetos de oro y plata, porque como es tan fácil abusar de la fe de los compradores, se exigen ciertas garantías que acrediten el peso y ley de los metales bajo la responsabilidad del fabricante.

Llámase *ley* la proporcion del metal fino con el cobre que entra siempre en su composicion como materia primera de las artes, cuya liga se necesita para que resistan mejor los objetos fabricados al roce ó contínua frotacion.

1856.—La ley del oro es de tres clases:

I. De veinticuatro quilates y un grano de beneficio, que deben emplear en sus artículos los tiradores, hiladores y batihojas.

II. De veintidos quilates y un cuarto de beneficio, con la cual deben fabricarse todos los objetos artísticos no exceptuados en la regla siguiente.

III. De veinte quilates y un cuarto de beneficio que es la señalada para las alhajas menudas, ó para todo lo que comunmente se llama enjoyelado y se destina al adorno de las personas.

(1) Reales órdenes de 11 de Enero y 26 de Marzo de 1865. V. núm. 735.

1857.—La ley de la plata es tambien de tres clases:

I. De doce dineros aplicable á los mismos casos que toda la ley del oro.

II. De once dineros requerida por regla general en la fabricacion de toda alhaja ó pieza de plata.

III. Y de nueve dineros de uso equivalente á la inferior del oro (1).

Todos los artículos de oro y plata que se fabriquen en el reino ó se introduzcan del extranjero, deben estar ajustados á la ley respectiva; de otro modo caen en comiso, si son habidos, como objetos de ilícito comercio, incurriendo en la pena de falsarios los artífices ó mercaderes en cuyo poder se hallaren para vender (2).

1858.—A fin de fijar el peso de los metales preciosos con igualdad y de precaver los abusos de su comercio, están obligados los artífices, mercaderes y cambiadores á no tener más de uno, ajustado precisamente á los dinerales de la Casa de la Moneda y marco de Castilla, sujetándose á las visitas que hicieren las autoridades encargadas de reconocerlo y conferirlo (3).

1859.—Deben tambien tener los plateros una marca propia que habrán de manifestar á la autoridad local, sin cuyo requisito no pueden abrir establecimiento. Con esta señal conocida marcan todas sus obras en garantía de la ley del metal invertido en los objetos de su fabricacion (4).

1860.—Además de la marca privada hay otra pública que pone el contraste á todas las alhajas fabricadas dentro del reino ó introducidas del extranjero para obtener paso, y les imprime un carácter de legalidad (5).

El fiel contraste es un verdadero depositario de la fe pública. Debe haberlo en todas las cabezas de partido, en los pueblos en donde hubiere aduana y en los demás que lo soliciten, si las circunstancias lo aconsejan, justificada la causa y aprobada por el Gobierno (6). Este cargo ha de recaer precisamente en un ensayador aprobado, pues siendo esta una profesion facultativa que

(1) Ley 24, tít, x, lib. IX, Nov. Recop.
(2) Ibid., leyes 22 y 25.
(3) Ibid., leyes 12, 14 y 15.
(4) Ibid., ley 24, arts. 7 y 8.
(5) Ibid., ley 24, arts. 8, 12 y 25.
(6) Real órden de 17 de Octubre de 1825.

exige conocimientos científicos, y pudiendo parar perjuicio á los particulares los errores que se cometan en las operaciones practicadas por sujetos que carezcan de ciencia y experiencia, sólo los que se hayan sometido á pruebas legales y posean el título correspondiente podrán llamarse ensayadores y desempeñar el cargo de fiel contraste (1).

Elige estos oficiales el Ayuntamiento, dura su oficio seis años y pueden los nombrados ser reelegidos (2).

1861.—Es obligacion del contraste:

I. Estimar la ley del oro y de la plata, de suerte que si no llega á la superior, aunque exceda de la media, la regule como media; y si no llega á ésta, aunque exceda de la ínfima, la regule como tal. Cuando las alhajas no tuvieren la requerida, las justiprecia y luégo las rompe (3).

II. Sellar las barras ó rieles á que los artífices deben reducir todo el oro y plata que compren para emplear en obras de su arte, siendo responsable del error que hubiese cometido, si se hallan despues las alhajas de ley inferior, y el artífice probase haberlas fabricado con la propia materia reconocida, ensayada y aprobada (4).

III. Llevar un libro foliado en donde registre cuantos artefactos marcare (5).

IV.—Intervenir en los pagos siendo requerido por alguna de las partes, ensayando y pesando la moneda como una alhaja cualquiera (6).

1862.—Si la supresion de los gremios y aprendizajes hizo el trabajo patrimonio comun de los españoles, la abolicion de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos que poseian algunos cuerpos ó particulares entregó todas las industrias á la libre competencia (7).

1863.—Decimos todas, porque han desaparecido ya los restos del antiguo sistema que aun se conservaban hasta ahora poco, á título de privilegio de los matriculados de marina.

Eran ya libres:

(1) Real órden de 25 de Enero de 1838.
(2) Ley 1, tít. XI, lib. IX, Nov. Recop., y real órden de 25 de Enero de 1838.
(3) Leyes 19 y 25, tít. X, lib IX, Nov. Recop.
(4) Ibid., ley 24.
(5) Nota 1.ª, tít. IX.
(6) Ibid., ley 2.
(7) Decreto de las Córtes de 19 de Junio de 1813 restablecido en 4 de Febrero de 1837.

I. La industria del buzo aplicable á los naufragios, pesca del coral y extraccion de objetos que yacen en el fondo del mar (1).

II. Las operaciones de carga y descarga de buques en todos los puertos habilitados de la monarquía, en las cuales pueden ahora ejercitarse individuos matriculados ó no matriculados sin más obligacion que observar las reglas de buen órden y policía, y sin sujecion á tarifa (2).

III. Y en general todas las industrias marítimas, es decir, la pesca, la navegacion y el tráfico de puertos (3).

IV. Por último, tambien es libre la industria de tasador de joyas que ántes no podia ejercerse sin título expedido por el Gobierno prévio exámen ante un tribunal competente (4).

1864.—No obstante el Gobierno se reserva el monopolio de ciertas profesiones industriales, unas veces considerándolas como un servicio administrativo de tamaña importancia que no debe confiarse á los particulares, y otras convirtiendo sus ganancias en una renta del estado. En ambos casos el bien comun justifica la restriccion, ó porque en efecto se necesite la garantía del Gobierno, ó porque sea preferible aquel sistema de imposicion á otro conciliable con la libertad de industria.

A esta clase pertenecen:

I. La fabricacion de la moneda por razones que fácilmente se alcanzan y se dirán en otro lugar.

II. La explotacion de las minas reservadas al estado (5).

III. La fabricacion y venta de la sal, cuyos productos constituyen una renta pública.

IV. La elaboracion y venta del tabaco por la misma causa.

V. La impresion de la Constitucion de la monarquía y de la Coleccion legislativa, porque su propiedad pertenece al estado, y para evitar las alteraciones del texto (6).

VI. El servicio de Correos, porque el Gobierno debe abrir todas las vias de comunicacion posibles y proteger la circulacion de la correspondencia pública, aun cuando sea con gravámen del Tesoro.

(1) Real órden de 16 de Mayo de 1861.
(2) Real decreto de 15 de Junio de 1864.
(3) Ley de 22 de Marzo de 1873, arts. 1 y 2. V. núm. 1352.
(4) Órden de 14 de Mayo de 1870.
(5) Ley de 11 de Abril de 1849, art. 32.
(6) Real órden de 6 de Marzo de 1844.

1865.—Este monopolio se funda en dos razones, á saber, que unos empresarios particulares no inspiran tanta confianza como los agentes del Gobierno, y que el producto de los Correos puede ser una renta pública.

Reponen algunos que el sobreprecio de las cartas no debe constituir una renta, porque es desigual y por tanto injusta y contraria á los principios de la economía política; y otros esperan mayor fidelidad, exactitud y economía de entregar este servicio á la libre competencia.

Fúndanse los últimos en que el comercio confía valores muy considerables á las personas encargadas por mar y tierra de la conduccion de sus efectos, y apénas ningun objeto de estimacion á los Correos: en que siendo particulares los empresarios, no se violará con tanta facilidad el secreto de la correspondencia, abuso que siempre ha partido del Gobierno; y en fin, que la competencia abajaria los portes, dando así más ensanche á la comunicacion de las ideas, de las noticias y de las órdenes del comercio.

Sin embargo la competencia libre no satisfaria esta necesidad pública como el servicio administrativo que lleva la correspondencia á todas partes, y con las ganancias probables de una línea compensa las pérdidas seguras de otra.

1866.—Hemos dicho al principio de este capítulo que el progreso de la industria, segun la razon lo demuestra y la historia lo confirma, depende ménos de la proteccion que de la libertad, en cuyo nombre hemos condenado los reglamentos funestos á las artes y oficios, como toda intervencion de la autoridad que perturbe el movimiento natural del trabajo.

Tal es el criterio del legislador de medio siglo á esta parte, y sin embargo observamos que admite una excepcion á la regla en favor de los obreros de corta edad, á saber:

I. No permite la ley que trabajen en fábrica, taller, fundicion ó mina los niños y las niñas menores de diez años.

II. El trabajo de los niños menores de trece y de las niñas menores de catorce años no puede exceder de cinco horas al dia en cualquier estacion que sea.

III. Tampoco puede exceder de ocho horas el trabajo de los jóvenes de trece á quince años y el de las jóvenes de catorce á diez y siete.

IV. No se consiente que trabajen de noche los jóvenes meno-

res de quince años, ni las jóvenes menores de diez y siete, en los establecimientos en que se empléen motores hidráulicos ó de vapor. Para los efectos de la ley la noche empieza á las ocho y media.

V. Si los establecimientos á que se refiere el núm. I estuviesen situados á mayor distancia de cuatro kilómetros de lugar poblado, y contasen más de ochenta obreros ú obreras mayores de diez y siete años con ocupacion permanente, deben los dueños ó fabricantes sostener una escuela de instruccion primaria, cuyos gastos serán indemnizados por el estado.

La asistencia á la escuela es voluntaria para los trabajadores adultos, y obligatoria durante tres horas al dia, para todos los niños comprendidos entre los nueve y los trece años, y las niñas de nueve á catorce (1).

1867.—Estas limitaciones de la libertad del trabajo no nacen de que las leyes renieguen del principio que la autoridad debe abstenerse de toda intervencion en materia de industria, sino de que hallan justo y necesario proteger á los débiles incapaces de protegerse á sí mismos. Altas razones de higiene y moralidad obligan al legislador á ejercer una solícita tutela en favor de la infancia desvalida.

Así pues, aceptamos la ley de buen grado, y aplaudimos el espíritu que en ella domina; pero séanos lícito poner en duda su eficacia para corregir los abusos de una especulacion codiciosa, porque á nuestro juicio no se observa, ni será tan fácil exigir su observancia.

CAPÍTULO XXV.

De la propiedad industrial.

1868.—El interés privado fuente de la riqueza pública.
1869.—Privilegios de invencion y perfeccion.
1870.—Derechos del inventor.
1871.—Un monopolio temporal es su más justa recompensa.
1872.—Propiedad industrial.
1873.—Privilegios de invencion.
1874.—De perfeccion.
1875.—De introduccion.
1876.—Modo de solicitarlos.
1877.—Sus efectos.
1878.—Cédulas de privilegio.
1879.—Transmision del derecho que confieren.

(1) Ley de 24 de Julio de 1873.

1880.—Caducidad de estos privilegios.
1881.—Marcas de los fabricantes y comerciantes.

1868.—No basta quitar las cadenas al trabajo para que la industria florezca, pues todavía se necesita estímulo para hacerla progresar. Este aguijon no puede ser sino el interés del productor. Aseguren las leyes el goce exclusivo de los frutos del trabajo, y el incentivo de la ganancia no sólo obligará á soportar la diaria fatiga, sino que aguzará el ingenio hasta descubrir nuevos procedimientos y mejorar los antiguos.

1869.—Tal es el orígen y el objeto de los privilegios de invencion y perfeccion, verdaderos monopolios que el Gobierno concede á un particular por tiempo limitado en recompensa de algun descubrimiento y aplicacion importante á la industria, ó de algun adelantamiento ó mejora en cualquier método ya conocido.

1870.—El principio de que toda intervencion pertenece al inventor se funda más en la ley que en la naturaleza, porque al derecho exclusivo de aplicar este descubrimiento se opone la libertad natural que todos los hombres gozan para modificar la materia, y el interés público que demanda la libre competencia.

Hay, pues, dos objetos á que atender: por un lado se presenta el inventor solicitando un privilegio exclusivo y prohibitivo como premio de su aplicacion y un medio de indemnizarle del capital invertido en largos ensayos y costosos experimentos, y por otro la sociedad se alza contra todo monopolio.

1871.—Mas si bien se reflexiona, el privilegio de invencion ó perfeccion es la recompensa más justa y proporcionada á la importancia del descubrimiento, porque la utilidad de éste consiste en su analogía con las necesidades del mercado de las cuales son únicos jueces los consumidores. Si el Gobierno se propusiese justipreciar el invento para comprarlo á su autor y someterlo al dominio público, por lo comun ó daria demasiado ó muy poco, y siempre saldria alguna de las partes perjudicada.

Además el monopolio no es irritante, porque no vincula el ejercicio de una industria ántes existente en una persona ó familia. El inventor hace un bien á los consumidores, pues ó crea un género nuevo de productos y satisface necesidades ántes no

satisfechas, ó perfeccionando los ya conocidos, las atiende mejor ó con más economía.

Para conciliar ambos extremos, debe el privilegio ser temporal, de suerte que extinguido el plazo legal caiga el descubrimiento sin limitacion en el dominio público. Así procura la ley transigir entre estos dos intereses, garantizando al inventor su propiedad por cierto tiempo, y á la sociedad el trabajo libre y perpétuamente.

1872.—Sin duda graves economistas ponen hoy en tela de juicio la razon y la utilidad de los privilegios industriales; pero la administracion no admite cualesquiera novedades sin maduro consejo, y pasarán todavía algunos años ántes que la ciencia dirima la controversia, y penetre en la esfera del derecho constituido su criterio.

La administracion reconoce, y nuestras leyes protegen una propiedad industrial, al conceder privilegios de invencion, de perfeccion y tambien de introduccion.

I. Los privilegios de esta clase sólo recaen en los medios de ejecutar y producir, y nunca en los mismos productos, pues si de otro modo sé inventan ó fabrican, pueden ser libremente elaborados (1).

II. No versan sobre materia cuyos modelos y descripciones existan en castellano en el Conservatorio de Artes hasta despues de tres años de su entrada sin haber sido puestas en práctica, y aun entónces sólo se conceden por espacio de cinco años (2).

III. Se refieren siempre á procedimientos industriales, es decir, á procedimientos capaces de dar productos que la mano del hombre ó los trabajos que dirige puedan fabricar y ofrecer al comercio para ser comprados y vendidos; de suerte que todo cuanto pertenece al dominio de la inteligencia no es objeto de privilegio, sino miéntras no se hace aplicacion inmediata á las artes.

IV. Es preciso que la industria sea lícita, pues el Gobierno carece de potestad para otorgar privilegios relativos á la fabricacion de objetos prohibidos por la moral ó las leyes del reino.

1873.—El objeto de los privilegios de invencion es todo producto ó procedimiento fabril no practicado en España ni en el

(1) Real decreto de 27 de Marzo de 1826.
(2) Real decreto de 23 de Diciembre de 1829.

extranjero (1). La novedad, ó por mejor decir, la originalidad es su fundamento, ya sea nueva la industria, ó ya el método de fabricacion vivifique una industria antigua. Duran cinco, diez ó quince años á voluntad de los interesados; y si lo hubiesen obtenido sólo por cinco, son prorogables hasta diez.

1874.—Los privilegios de perfeccion suponen una mejora en el invento, variando algo que lo haga más útil. Toda persona tiene derecho á perfeccionar la invencion de otro, pero no á usar de la invencion principal sin concertarse para ello con el inventor, así como tampoco el inventor á usar de las perfecciones y mejoras hechas por otro, sin avenirse con el perfeccionador (2).

Entónces sucede que se conceden dos privilegios á la vez con respecto á una cosa misma, coexistiendo dos derechos exclusivos sin recíproco menoscabo. La invencion es la base de entrambos, porque si el primitivo autor inventó un producto ó procedimiento, el perfeccionador inventó una mejora.

En la práctica no resulta el menor inconveniente de esta propiedad mixta, porque los interesados se avienen fácilmente para fabricar en comun los objetos privilegiados.

1875.—El privilegio de introduccion protege la fabricacion en España de máquinas, instrumentos, herramientas y demás objetos conocidos en el extranjero, recayendo sólo en la parte ó medio que no estuviere ántes practicado sin perjuicio de los adelantamientos sucesivos (3).

La concesion de semejante privilegio ni despoja á nadie de la facultad de introducir las máquinas, instrumentos y demás objetos análogos á no estar expresamente prohibido, ni envuelve tampoco la exclusion de los artículos extranjeros que se fabrican mediante aquellos procedimientos. Otorgar más equivaldria á conceder al introductor un monopolio que no obtiene quien inventa ó perfecciona, y restringir el comercio con grave daño de los consumidores. Por otra parte, siendo el régimen de las aduanas efecto de una ley, no podria ser alterado por un acto administrativo.

La duracion del privilegio es de cinco años, y por justa causa puede prorogarse hasta diez.

(1) Real decreto de 27 de Marzo, art. 3.
(2) Ibid., art 15.
(3) Ibid., art. 3, y real órden de 14 de Junio de 1829.

1876.—Para obtener cualquiera de los privilegios referidos, deben los interesados acudir al gobernador de la provincia acompañando á su solicitud otra para el Gobierno, en la que expresen los fundamentos de la concesion, é incluyendo un plano ó modelo cerrado y sellado con la descripcion y explicacion clara de cuál es la parte, pieza, movimiento ó mecanismo, materia, operacion y proceder que presenta como no practicado hasta entónces (1).

El gobernador de la provincia rubrica debajo del rótulo que debe tener la caja ó el pliego del modelo, y da á los interesados un oficio para el ministerio que le sirve de credencial. En el Conservatorio se abre la caja ó el pliego y se examina si están completos y arreglados los documentos; y en su vista el Gobierno expide la competente cédula mediante el pago del servicio señalado, conservando en depósito cerrados y sellados los documentos arriba dichos (2). De este privilegio se toma razon en un registro especial que se lleva en el Conservatorio de Artes.

1877.—Los efectos del privilegio son el derecho exclusivo de fabricacion ó introduccion, ó sea la propiedad industrial desde el dia en que fué presentada la solicitud al gobernador de la provincia, hasta expirar el plazo de la concesion. Si dos ó más lo solicitan, se considera de mejor derecho el anterior en el tiempo.

1878.—La cédula de privilegio se expide sin prévio exámen de la utilidad ni de la novedad del objeto, y sin que la concesion de la gracia pueda mirarse en ningun caso como una garantía de la realidad, de la originalidad ó del mérito de la invencion; de suerte que el privilegio puede ser impugnado por un tercero, sin que valga al privilegiado alegar como título la cédula de concesion.

No quiere decir que la administracion rehuse todo exámen, sino que desecha el sistema preventivo y acepta el represivo. La administracion tiene y debe tener autoridad para resistir la concesion de todo privilegio nocivo á la salud y á la seguridad pública como contrarios á los reglamentos de policía y á las leyes; pero no puede, ni debe entrometerse en analizar la verdad ó la importancia de un descubrimiento, so pena de alejar á los inven-

(1) Real decreto de 27 de Marzo, art. 2.

(2) Ibid., arts, 10, 11 y 12, y real decreto de 23 de Diciembre, art. 3, y reales órdenes de 31 de Agosto de 1834 y 13 de Mayo de 1839.

tores que repugnarian revelar su secreto, ó de estimar en poco ó demasiado el invento; ó en fin, por no ver diariamente impugnados sus actos, si un tercero acudiese probando que el producto ó procedimiento privilegiado estaba ya descrito ó era usual ántes de la concesion.

1879.—Los privilegios de invencion, perfeccion é introduccion constituyen una verdadera propiedad, y así son comunicables por contrato y transmisibles por última voluntad. Cuando el derecho exclusivo se transfiere por contrato, debe formalizarse escritura pública, la cual se presentará dentro de treinta dias al gobernador de la provincia de quien se reclame el privilegio, so pena de nulidad, para que la transmita al director del Conservatorio quien hará anotar el acto en el registro (1). Las cuestiones que á solicitud de parte se susciten para revindicar la propiedad de los privilegios de invencion y asegurar sus efectos ó para solicitar la anulacion de los concedidos, son esencialmente litigiosas y están por lo mismo sujetas al fallo judicial (2).

1880.—Caducan estos privilegios:

I. Concluido el tiempo de su concesion.

II. Si el interesado no se presenta á sacar la real cédula dentro de los tres meses siguientes al dia en que hizo su solicitud residiendo en Europa, y de cinco, si se halla domiciliado en otra parte del mundo. No se concede próroga de este plazo, sino en el caso de fundarse la solicitud en la dilacion de los trámites administrativos, y no ser por tanto imputable á los interesados ó sus representantes (3).

III. Cuando ni por sí, ni por otra persona ha puesto en práctica el objeto privilegiado dentro de un año y un dia á contar desde la fecha de la concesion (4).

El que hubiere obtenido privilegio de industria deberá acreditar ante el gobernador de la provincia respectiva haberlo puesto en práctica en aquel plazo. La autoridad por sí ó por persona delegada al efecto procede á la verificacion del hecho, y un escribano libra testimonio del acto en virtud de decreto del gobernador de la provincia ó su delegado.

(1) Real decreto de 27 de Marzo, arts. 17, 18 y 19.
(2) Real órden de 16 de Julio de 1849.
(3) Reales órdenes de 4 de Diciembre de 1862 y 20 de Diciembre de 1871.
(4) Real decreto de 27 de Marzo, art. 21, y real órden de 8 de Enero de 1849.

El gobernador de la provincia, recibido el testimonio, pide informe al director del Conservatorio de Artes en Madrid, y en las provincias á las Juntas de Comercio, ó á las de Agricultura, ó á las Sociedades económicas, ó en fin á personas entendidas segun los casos, para asegurarse de que es real y verdadero el uso del objeto privilegiado sin mezclarse en su bondad ó utilidad.

Para justificar este hecho dentro del término hábil basta que el interesado reclame un dia ántes de concluir la intervencion administrativa, no obstando que las demás diligencias se practiquen fuera de él, con tal de verificarlas dentro de los treinta dias siguientes, siendo la autoridad responsable de los daños y perjuicios que se originen de cualquiera omision (1).

IV. Por el abandono del privilegio, es decir, si se deja de usar por un año y un dia (2).

Cuando se solicite la caducidad de un privilegio fundándose en la suspension del uso, debe ser la primera diligencia citar el gobernador de la provincia al interesado. Si éste no lo contradice, se siguen los trámites señalados para el caso anterior, y la administracion declara la caducidad, si procede. Habiendo oposicion, el gobernador de la provincia remite las actuaciones al juzgado de primera instancia del domicilio del interesado, ante el cual se ventila la cuestion, siendo todas las que se originen entre particulares sobre privilegios esencialmente contenciosas y de propiedad, y por tanto de la competencia de los tribunales ordinarios (3).

V Cuando se prueba que el objeto privilegiado está en práctica en cualquier parte del reino, ó es conocido por medio de libros impresos, láminas, estampas, modelos, planos ó descripciones existentes en el Conservatorio; ó bien cuando se acredita que la pretendida invencion es usual en otra nacion (4).

De cualquier modo que caduque el privilegio, se abre la caja ó el pliego por el director del Conservatorio de Artes y se expone á la vista de todo el mundo, porque en aquel instante expiran los derechos de la propiedad industrial, y pasa el objeto privilegiado al dominio público.

(1) Reales órdenes de 18 de Abril de 1844 y 11 de Enero de 1849.
(2) Real decreto de 27 de Marzo, art. 2.
(3) Reales órdenes de 22 de Noviembre de 1848, 11 de Enero y 16 de Julio de 1849.
(4) Real decreto de 27 de Marzo, art. 2.

1881.—Las marcas que los fabricantes ó comerciantes imprimen á los productos de su tienda ó taller, constituyen una propiedad inviolable. La administracion debe protegerla como elemento de riqueza y de pública prosperidad.

La marca simboliza una habilidad reconocida ó una buena fé experimentada, y quien la falsifica atenta contra los intereses ó la fama de su dueño: es el criterio de la calidad de los productos, como el peso y la medida son el criterio de su cantidad.

Usurpar en la industria un nombre equivale á subrogarse maliciosamente en la confianza del público, aprovechándose en perjuicio de tercero del tiempo, del capital y del trabajo consumidos por otra persona durante una larga serie de años.

Esta legislacion incompleta que data ya del siglo XVI, pues mandan poner señal en los paños las ordenanzas de Sevilla de 1511, fué ampliada y extendida como lo exigen las necesidades crecientes de la industria y el justo respeto á los derechos de propiedad.

El derecho administrativo era parco en extremo relativamente á las marcas y sellos de los fabricantes. Sin embargo, hallábase establecido que los maestros fabricantes pudiesen aprehender y denunciar con intervencion y conocimiento de las justicias los paños y manufacturas que encontrasen con marcas y sellos falsificados, para que las autoridades respectivas adoptasen las providencias oportunas á fin de corregir y castigar este fráude (1).

Para que los fabricantes puedan hacer efectiva la responsabilidad de los usurpadores de las marcas y distintivos de sus fábricas, deben presentar al gobernador de la provincia una solicitud acompañada de un modelo, y recoger certificado de la presentacion. El gobernador lo remite todo al ministro de Fomento, quien, prévio informe del director del Conservatorio de Artes sobre si aquella marca está en uso para otros artefactos de la misma clase, y hallando que no, expide al fabricante un título en señal de propiedad.

En la expedicion de este título se observan los trámites siguientes:

I. Publicacion en la Gaceta de la solicitud del interesado, y admision por treinta dias de cualesquiera reclamaciones.

(1) Ley 11, tít. XXV, lib. VIII, Nov. Recop.

II. Si hay oposicion, dirimen la controversia los tribunales ordinarios.

III. Si no la hay, se expide sin más exámen el certificado.

No pueden usarse como marcas:

I. Las armas reales, ni las insignias y condecoraciones españolas sin autorizacion competente.

II. Las marcas de que otros fabricantes hubiesen ya obtenido certificado de propiedad.

Las marcas no acreditadas por certificado, no tienen valor alguno para los efectos de la propiedad industrial (1).

Está prohibida la importacion de mercaderías extranjeras con marcas españolas, ya sean éstas una falsificacion de las reconocidas á los fabricantes del país, ya simplemente una imitacion de las mismas (2).

CAPÍTULO XXVI.

Del comercio.

1882.—Libertad comercial.
1883.—Efectos del sistema restrictivo.
1884.—Reformas económicas en España.

1882.—Miéntras el principio vital, la fuerza motora de las sociedades provea al bien comun, la administracion debe limitarse á favorecer el desarrollo de su actividad espontánea; es decir, que miéntras la nacion sepa y pueda regirse á sí misma, todo Gobierno prudente se ciñe al modesto encargo de una autoridad reguladora de las fuerzas colectivas.

El interés privado así en el comercio como en la agricultura y en las artes, exime de mil molestos cuidados á la administracion, supliendo á la accion gubernativa una multitud de conatos é impulsos individuales, aislados é inconexos en su orígen, aunque al fin convergentes en un punto.

La libertad, dejando expedito el curso del trabajo y de los capitales, y la propiedad, asegurando al productor el goce exclusivo de sus beneficios, estimulan al comerciante más que otra proteccion alguna directa y positiva, nunca tan eficaz y poderosa.

(1) Real decreto de 20 de Noviembre de 1850.
(2) Real órden de 14 de Marzo de 1858.

Las necesidades del mercado se transforman en demandas y á éstas corresponden las ofertas; de suerte que el interés particular solicita los productos y los acerca á los consumidores, no habiendo obstáculo que se interponga y lo impida.

1883.—El olvido de estas sencillas leyes de la sociedad fué causa de mil funestos errores en que los Gobiernos han incurrido, dictando reglas absurdas sobre compras y ventas, unas relativas á la policía de los abastos, y otras mal dichas protectoras de la industria, á todo lo cual se juntaban el desden con que la nobleza trataba á los mercaderes, los estancos, los tanteos, el odio á los regatones, las aduanas de tierra, las tasas y posturas y las faltas de vias de comunicacion y transporte (1). La razon y la experiencia acreditaron cómo estas trabas del comercio ni procuraban la abundancia, ni acrecian la riqueza. Bajo el régimen del más severo monopolio en el comercio interior, en el exterior y en el colonial, España descendió de la alta cumbre de su poder al abismo de la miseria, sin que los rios de oro y plata de América sirviesen sino para adormecer á un Gobierno incapaz de concebir que pudiera ser pobre la nacion en donde más abundaban los metales preciosos. Desconocia cómo nuestra riqueza era tesoro de duendes que el mismo viento que la traia la llevaba á manos extranjeras, siendo nosotros el puente por donde pasaba á toda Europa.

1884.—Cárlos III, en cuyo glorioso reinado tantas reformas económicas y administrativas se introdujeron, eximió de muchas trabas y gabelas el comercio interior y exterior que en su mayor parte fueron restablecidas por Cárlos IV, y así subsistieron hasta su completa abolicion, cuando España comenzó á regenerarse tomando por fin las doctrinas políticas y económicas asiento entre nosotros.

ARTÍCULO 1.º—*Comercio interior.*

1885.—Comercio interior.
1886.—Legislacion vigente.
1887.—Tráfico de artículos de primera necesidad.
1888.—Tasa del pan.
1889.—Comercio interior de granos.
1890.—Comercio de trigos con las Baleares.
1891.—Libre circulacion de los vi-

(1) V. Historia de la Economía política en España, tom. II, cap. LXXI.

nos.
1892.—Libre venta de las lanas.
1893.—Y de otros objetos.
1894.—Libre estipulacion de intereses.

1885.—La venta de géneros para el surtido de los pueblos fué libre en los tiempos de Cárlos III, quien la declaró exenta de licencias, posturas y exaccion de derechos por esta causa (1); si bien posteriormente renacieron las tasas acostumbradas (2).

1886.—La legislacion vigente declara libres en todos los pueblos del reino el tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder, entendiéndose la libertad sin perjuicio de los derechos reales y municipales á que estuvieren sujetos, y sin menoscabo de la autoridad en lo tocante á la verificacion de pesos y medidas y á la salubridad de los alimentos en los puestos al por menor. De consiguiente ninguno de dichos artículos de abastos está sujeto á postura, tasa ó arancel, cualquiera que sea la disposicion, cédula ó privilegio en cuya virtud se le hubiere sometido á esta formalidad.

1887.—Las personas que habitualmente se dediquen al tráfico de abastecimiento son consideradas como otros mercaderes cualesquiera, gozando de los beneficios que á estos ofrece el Código de Comercio, y sufriendo las cargas que se repartan á su industria.

En los pueblos cuyo numeroso vecindario y demás circunstancias lo permitan, deben señalarse uno ó más parajes acomodados para mercado ó plaza pública, separando los sitios adonde concurren los trajineros ó vecinos vendedores por mayor de los en donde se venda á la menuda; todo sin ocasionar otra exaccion ó gasto que la ligera contribucion que se crea necesario señalar por los reglamentos de policía urbana para el aseo y comodidad del puesto mismo (3).

1888.—El pan, como artículo de primera necesidad para la vida, fué exceptuado de la libertad comun á los demás objetos de abasto público. Difícil seria probar la conveniencia de esta única restriccion, porque si el tráfico libre fomenta la abundancia de todos los géneros de ordinario consumo ¿podria perjudicar al surtido del pan?

(1) Leyes 14 y 15, tít, XVII, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Ibid., ley 18.
(3) Real decreto de 20 de Enero de 1834.

Desapareció por fin la tasa, y la ley protege el libre comercio de este artículo de primera necesidad, declarando que la libertad de vender pan debe ser general sin restricciones ni modificaciones distintas de la colocacion de puestos sueltos ó arrendamiento de cajones ó tinglados que haya ordenado el Ayuntamiento para mayor comodidad de vendedores y compradores, y sin que la autoridad encargada de la policía de los mercados y plazas públicas pueda imponer, ni consentir que nadie imponga otra contribucion ni traba que las precisas para mantener el buen órden y distribuir los puestos entre los expendedores (1).

1889.—El mismo principio de libertad fué aplicado al tráfico interior de granos. Ya Cárlos III habia decretado su libre comercio y derogado la tasa (2) que ahogando la produccion conduce á la escasez y fomenta la carestía, efectos enteramente contrarios á los que se propone el legislador preocupado en favor del sistema restrictivo; pero bajo el reinado de Cárlos IV se renovaron las prohibiciones y penas antiguas para evitar (dice la ley) todo abuso ó monopolio (3).

Mas al fin la experiencia hizo justicia á la razon, y hoy es libre la venta y compra, negociacion y tráfico de harinas y de todo grano y semilla en lo interior del reino é islas adyacentes; de donde se sigue que cualquiera puede establecer y abrir á la venta pública almacenes de dichos granos y sus harinas sin sujecion á ninguna gabela, tasa ni recargo; y sólo las tiendas, almacenes ó puestos habituales de venta al pormenor están sujetos á los impuestos municipales (4).

No se opone á este principio del libre tráfico interior la prohibicion legal de que ninguna sociedad mercantil comercie en granos ni otras sustancias alimenticias de cualquiera especie (5), ni la relativa á negar la autorizacion del Gobierno á toda compañía que se dirija á monopolizar las subsistencias ú otros artículos de primera necesidad (6). Cualquiera que sea el juicio que se forme de estas providencias, es lo cierto que el Gobierno entendió proteger la libertad del comercio purgándola de sus abusos.

(1) Real órden de 10 de Marzo de 1835.
(2) Leyes 11, 12 y 13, tít. XIX, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Ibíd., ley 19.
(4) Real decreto de 29 de Enero de 1834.
(5) Leyes 11 y 18, tít. XIX, lib. VII, Nov. Recop., y real órden de 14 de Marzo de 1847.
(6) Ley de 28 de Enero de 1848, art. 3.

Las autoridades deben procurar que se establezcan en los pueblos mercados periódicos de granos y semillas, sin otras limitaciones que las reglas de órden y policía urbana. Son estos mercados puntos de concurrencia para la mayor facilidad del tráfico, sin el propósito de impedir las ventas ó contratos que fuera de ellos se puedan concertar. Los expertos medidores y sirvientes que hubiere en ellos no intervienen en las operaciones del tráfico sino llamados á voluntad y eleccion de las partes interesadas, ó de oficio por el jefe de la policía del mercado en caso de controversias ó dudas que las mismas sometan á su decision arbitral.

Las disposiciones referidas son aplicables al comercio que se haga por cabotaje de uno á otro punto marítimo de la Península (1).

Confirman la legislacion que declara enteramente libre y expedito el tráfico interior de granos y demás producciones de unas á otras provincias de la monarquía, pudiendo dedicarse á él los ciudadanos de todas clases, almacenar sus acopios dónde y como mejor les parezca, y venderlos al precio que más les acomode sin necesidad de matricularse ni de llevar libros ni de recoger testimonio de las compras, leyes posteriores que proclaman y aseguran la libertad de comprar y vender granos, harinas, comestibles, frutos, géneros y mercaderías en toda la extension del reino, reputando cualquiera oposicion un atentado contra la propiedad y seguridad de los ciudadanos, y mandando sean tratados los culpados como perturbadores del órden y reposo público. Los gobernadores de provincia deben proteger por todos los medios que estuvieren á su alcance y les sugiera su celo á cuantos se ocupen en esta industria, auxiliándolos en caso de necesidad con la fuerza armada. En efecto, si en cada pueblo (decia el Gobierno) se dificulta la libre salida y venta por razon de carestía, se hará esta mayor y habrá una miseria imaginaria difícil de remediar, sin motivo verdadero para ella (2).

1890.—Exceptuáronse al principio de esta regla comun los trigos de las Baleares por la facilidad que su introduccion prestaba al contrabando; si bien se otorgaron despues á dichas islas

(1) Real decreto de 29 de Enero de 1834.

(2) Real órden de 28 de Julio de 1824, decreto de las Córtes de 3 de Junio de 1813, restablecido en 8 de Setiembre de 1836, art. 9, y real órden de 7 de Agosto de 1856.

iguales franquicias que gozaban los pueblos de la Península, salvo el requisito de presentar los dueños ó consignatarios de los cargamentos un certificado del gobernador de aquella provincia, para acreditar que los frutos eran produccion del país, sin cuya circunstancia no se permitia su desembarco (1); y por último, á la formalidad ántes dicha se agregaron otras, como formar un cálculo del excedente de la produccion, examinar la medida, peso y calidad del trigo y hacer su cotejo con el escandallo por medio de peritos, habilitando solamente cinco puertos para este comercio (2).

1891.—Las mismas razones de conveniencia pública fueron causa de abolir las hermandades, gremios y montes píos de viñeros en todo el reino, quedando en plena libertad la circulacion, compra y venta de vinos de cualquiera clase, satisfaciendo los derechos legítimamente establecidos. Por lo mismo los cosecheros y tratantes son dueños de estipular en dichas compras y ventas lo que más les convenga en órden al tiempo, precio, modo, cantidad y demás circunstancias, cualesquiera que sean los usos, costumbres y ordenanzas en contrario. Tambien fueron anulados y abolidos todos los impuestos que percibian aquellas hermandades, aunque estuviesen autorizados por sus ordenanzas ó de otro modo, y cualquiera que hubiese sido el objeto de su concesion (3).

1892.—La venta de las lanas estaba sujeta al derecho de tanteo concedido á los fabricantes del reino (4); sistema de proteccion que debia arruinar á la ganadería. La libertad absoluta de competencia entre los ganaderos y propietarios de lanas y los especuladores en esta materia primera de tantos y tan importantes ramos de fabricacion, es el único medio eficaz de fomentar su produccion de un modo permanente. El Gobierno por fin lo reconoció así, y fundándose en los principios de la ciencia económica, declaró primero que fuese exenta de todo derecho á su salida, y luégo se abstuvo de toda intervencion en el tráfico de las lanas, devolviéndole su natural libertad sin más trabas que las

(1) Reales órdenes de 17 de Febrero de 1824, 24 de Marzo de 1826, 17 de Noviembre de 1828, 29 de Enero de 1835 y 7 de Marzo de 1839.

(2) Real órden de 18 de Julio de 1839.

(3) Real decreto de 30 de Julio de 1816, real órden de 5 de Febrero de 1831 y real decreto de 25 de Febrero de 1834.

(4) Leyes 16, 17 y 18, tit. XIII, lib. X, Nov. Recop.

que el interés del órden y la conveniencia pública reclaman en todo contrato de compra y venta (1).

1893.—Sobre el pescado, seda, trapo, lino, cáñamo, sosa y barrilla pesaba tambien el gravámen del tanteo (2), que si á primera vista parece un privilegio inofensivo al vendedor, es en realidad una carga muy enojosa, porque alejando á los compradores no privilegiados, disminuye las demandas y se abaratan los precios. El espíritu reformador de la época acabó con estos abusos tan funestos á la riqueza pública, y se declaró libre la venta y extraccion de aquellos objetos, así como la de vinos, aguardientes, licores, frutas y esparto por cualquier título, sin sujecion á otra formalidad ó condicion que las que recíprocamente establezcan entre sí los contratantes (3).

1894.—Está abolida toda tasa sobre el interés del capital en numerario dado á préstamo, pudiendo pactarse convencionalmente el interés del simple préstamo, y reduciendo el pacto á escritura, pena de nulidad durante el término del contrato. Los intereses vencidos y no pagados no devengan intereses; pero transcurrido el plazo, los liquidados y no satisfechos pueden capitalizarse y estipular los interesados nuevos réditos sobre el aumento del capital. Al principio de cada año el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado, fija el interés legal que sin estar pactado, debe abonar el deudor legítimamente constituido en mora, y en los demás casos determinados por la ley. Miéntras no se fije este interés, se considera legal el de 6 por 100 al año (4).

Abolidas las aduanas interiores, gozamos hoy de los beneficios de la abundancia y baratura, en cuanto pueden ser efecto de la circulacion y venta de los géneros y frutos nacionales, coloniales y extranjeros completamente libre y desembarazada de toda formalidad (5).

(1) Real órden de 4 de Mayo de 1817 y real decreto de 23 de Noviembre de 1833.

(2) Leyes 11-21, tít. XIII, lib. X, Nov. Recop.

(3) Reales órdenes de 2 de Diciembre de 1823 y 18 de Mayo de 1827, real decreto de 10 de Diciembre de 1833, y real órden de 6 de Marzo de 1834.

(4) Ley de 14 de Marzo de 1856.

(5) Real decreto de 1.º de Agosto de 1847.

ARTÍCULO 2.º—*Comercio exterior.*

1895.—Comercio exterior.
1896.—Sistema protector.
1897.—Libertad del comercio.
1898.—Exportacion.
1899.—Importacion.
1900.—Derecho diferencial.
1901.—Tráfico de cereales.
1902.—Legislacion restrictiva.
1903.—Reforma.
1904.—Extraccion de la moneda.

1895.—Todos los economistas opinan en pro de la libertad más ámplia del comercio interior; pero no todos juzgan de igual modo el comercio extranjero. Doctrinas legadas por el sistema prohibitivo, intereses creados á la sombra de las leyes, derechos adquiridos y antiguos hábitos favorables á la proteccion, son los obstáculos poderosos que atajan el curso de las ideas de libertad mercantil.

Y en efecto, debe la administracion tenerlos en cuenta, porque si el economista puede prescindir de las circunstancias de tiempo, lugar y espacio, y de verdad en verdad elevarse hasta la concepcion de una teoría, el estadista se halla obligado á inquirir si la sociedad la acepta como aplicable en todo su rigor, ó si la repugna por falta de analogía entre las ideas y los hechos. Así lo aconseja la razon, porque lo absoluto es del dominio de la ciencia, y el de la política es lo relativo.

1896.—Un espíritu demasiado protector dominó en nuestras leyes sobre el comercio externo desde la mitad del siglo XVII, cuando la autoridad soberana de Colbert, ministro de Luis XIV, difundió su sistema por toda Europa y arraigó profundamente en España una política mercantil tan grata al oido de la nacion poseedora de las minas de oro y plata más ricas del universo. La palabra proteccion significa siempre una intervencion del Gobierno ménos favorable á la industria que á simple vista parece, y por eso en la proteccion suele haber exceso, pues protegiendo á todos á ninguno se protege.

Los derechos protectores equivalen á impuestos sobre las primeras materias ó sobre los objetos de consumo, y en todo caso encarecen los frutos y artefactos del reino, con lo cual disminuye la abundancia y escasean los goces de la vida.

Tal es la índole de la proteccion, que toda industria protegida

vive á expensas de otra ó á costa de los consumidores; de suerte que el monopolio es en grande lo que la proteccion en pequeño.

Hasta una época reciente subsistió el sistema comercial protector, es decir, el principio de libertad con ciertas excepciones, como una transicion inevitable de la antigua á otra moderna legislacion, prevaleciendo el criterio que convenia continuar protegiendo tan solo aquellos ramos de industria que despues de un esmerado análisis de sus fuerzas productivas resultasen capaces de un vigoroso desarrollo, y por el tiempo prudencialmente necesario á su complemento, término fatal de la proteccion cuyo fin debia ser el principio de la libertad.

1897.—Así como al antiguo régimen prohibitivo sucedió el sistema protector, así á éste reemplazó la libertad del comercio templada con ciertas concesiones á los intereses creados á la sombra de la ley, para que fuese el tránsito más suave, gradual y casi insensible.

Todas las mercaderías son hoy admitidas á libre comercio en la Península y sus islas adyacentes, sin otras excepciones que los artículos cuya circulacion prohiben las leyes penales, las de seguridad pública y las relativas á efectos estancados.

1898.—De consiguiente, es libre la exportacion de todos los productos del país naturales ó artificiales de cualquiera especie, y la de los géneros nacionalizados. Sólo cuatro artículos pagan derechos cuyo máximum no excede del 10 por 100.

1899.—A la importacion se cobra un impuesto llamado derecho de aduana, el cual se distingue en tres clases:

I. Hay el derecho *extraordinario* que puede llegar en la generalidad de los casos al 30 por 100 del valor de las mercaderías que ántes estaban favorecidas con un derecho protector, y al 35 del de aquellas que hasta aquí se hallaban prohibidas y se determinan en el arancel, y de las que por lo elevado de su precio, ó por ser de general consumo, aunque no de absoluta necesidad, pueden soportar el recargo.

Durante seis años, á contar desde 1.° de Julio de 1870, los derechos extraordinarios debian ser inalterables. Pasado este plazo, empezaban á reducirse gradualmente desde el séptimo hasta el duodécimo año y descendian al nivel del máximum de los fiscales.

II. El derecho *fiscal* tiene por límite el 15 por 100 del valor de la mercadería.

III. El de *balanza* consiste en una pequeña cantidad por unidad de cuento, peso ó medida.

1900.—Fué suprimido el derecho *diferencial* de bandera, ó privilegio de cargamento en favor de la marina mercante española, y convertido en un derecho fijo y moderado respecto á ciertas mercaderías hasta el 1.° de Enero de 1872, en cuya fecha debieron quedar igualados por completo el pabellon nacional y los extranjeros.

No se concede exencion ni rebaja de los derechos de arancel á ninguna industria, establecimiento público, sociedad ni persona (1).

1901.—Hemos visto que el tráfico interior de granos y semillas era absolutamente libre; pero no así el exterior que se hallaba sujeto á ciertas restricciones, ya con el ánimo de proveer al abastecimiento de la nacion en circunstancias extraordinarias, ya con la mira de proteger nuestra agricultura.

1902.—Por estas causas estaba prohibida la importacion de harinas y granos extranjeros indefinidamente en las provincias en donde el precio de los nacionales no llegaba á setenta reales vellon la fanega de trigo y ciento diez el quintal de harina, y no se sostenian dichos precios por tres semanas consecutivas en los principales mercados litorales, considerándose de esta clase los tres de provincias limítrofes de la costa.

Los precios de setenta y ciento diez reales respectivamente eran el regulador general de todos los granos y semillas, pues que éstas siguen siempre el movimiento del trigo y de la harina. Sin embargo, si en circunstancias particulares el precio de los granos y semillas alimenticias dejase de guardar con el trigo la proporcion ordinaria ó escasease notablemente sin que el precio del grano regulador llegase al máximo, los gobernadores de provincia podian proponer al Gobierno lo conveniente; y lo mismo debian hacer cuando muchos y bien comparados datos indicasen algun dia la necesidad de variar el precio regulador.

En el caso de ser permitida la importacion de cereales, no pagaban impuesto alguno en bandera nacional, y satisfacian

(1) Decretos de 22 de Noviembre de 1868; ley del presupuesto de ingresos de 30 de Junio de 1869, apénd. C; Aranceles de aduanas aprobados por decreto de 12 de Julio de 1869, y ordenanzas de aduanas aprobadas por decreto de 15 de Julio de 1870.

un módico derecho diferencial, viniendo con bandera extranjera (1).

1903.—Esta legislacion restrictiva con dificultad podia resistir la corriente de la opinion cada vez más impetuosa en favor de la libertad del comercio de granos. El trigo es mi amigo, dijo Galiani, y venga de donde viniere, sea bien venido. Al clamor de algunos productores pidiendo proteccion á la agricultura respondian en tumulto los consumidores interesados en comprar el pan barato.

Aun subsistiendo la restriccion, era forzoso que el Gobierno abandonase el sistema de puertas abiertas y puertas cerradas que no se compadece con el curso ordinario y regular del comercio. Tener el Gobierno en su mano la balanza del mercado y seguir las indicaciones del precio regulador es una tarea tan árdua y estéril, que con razon pareció preferible un derecho único y fijo, un dato cierto para fundar los cálculos de toda especulacion en cereales.

La exportacion era libre, y para más facilitarla, la ley declaraba exentos de todo derecho, arbitrio ó gabela la harina, trigo y demás granos y semillas que se extrajesen de la Península é Islas adyacentes por los puntos de la frontera y puertos habilitados para el comercio extranjero, pudiendo el dueño de aquellos artículos embarcarlos como y cuando quisiese, y llevarlos á bordo en los botes y lanchas de su eleccion, no obstante cualesquiera privilegios en favor de particulares ó corporaciones (2).

Y en efecto, el trigo, cebada, centeno, maíz y demás granos comprendidos en la clase de sustancias alimenticias pagan un derecho de introduccion que no excede del 15 por 100, y las harinas el correspondiente al grano de que se deriven, y además un 50 por 100 (3).

1904.—La extraccion de la moneda estaba antiguamente prohibida bajo penas las más rigorosas, tales como la confiscacion de todos los bienes, y aun la de muerte decretada por los Reyes Católicos á ruego de los procuradores de Córtes en las de Toledo de 1480.

(1) Decreto de las Córtes de 5 de Agosto de 1820, órden de las mismas de 29 de Junio de 1821, reales órdenes de 17 de Febrero y 23 de Junio de 1824 y real decreto de 29 de Enero de 1834.

(2) Real órden de 24 de Diciembre de 1819 y real decreto de 29 de Enero de 1834.

(3) Aranceles de aduanas de 12 de Julio de 1869.

Hallábase la opinion extraviada, ya porque estimaba en más de lo justo los metales preciosos, y ya sobre todo porque confundiendo las causas, temia se renovasen las calamidades que afligieron los reinos de Castilla en los tiempos de Enrique IV. Hoy prevalece diferente doctrina (1). Mejores ideas de economía política y una conviccion profunda de la ineficacia de las leyes relativas á detener el dinero, fueron causa de abandonar la antigua prohibicion vana y ociosa, porque cuando no hay permiso de salir, se escapa por los poros. El numerario afluye naturalmente hácia donde más vale, es decir hácia donde más escasea, y esta invencible propension al equilibrio asegura á cada pueblo la posesion constante de la cantidad necesaria para sus cambios. La riqueza nacional se compone de la totalidad de sus capitales y rentas, y en aquéllos y en éstas entra por muy poco el dinero, guardada proporcion con los demás valores.

No obstante verdades tan óbvias, anduvo el Gobierno muy perplejo para declarar libre la extraccion del oro y plata amonedados. Permitióse la exportacion (2); revocóse el permiso relativamente á toda clase de plata amonedada, labrada ó en pasta, excepto la procedente de las minas de la Península y solamente hasta que restablecido el curso natural de las especies fuese la prohibicion modificada ó revocada (3); hízose absoluta (4), y al fin tornaron los principios á ejercer su imperio, si bien puede asegurarse que jamás lo habian perdido enteramente, pues las últimas restricciones fueron dictadas como reglas de circunstancias y con el carácter de transitorias.

Hoy está permitida la extraccion de la moneda, por haber cesado (dijo el Gobierno) las causas de la prohibicion (5).

CAPÍTULO XXVII.

De la asociacion industrial y mercantil.

1905.—Utilidad de la asociacion.
1906.—Deberes del Gobierno.
1907.—Dos sistemas.
1908.—Intervencion de la autori-

(1) Real cédula de 15 de Julio de 1784 y real órden de 8 de Octubre de 1814.
(2) Real órden de 29 de Junio de 1846.
(3) Real órden de 19 de Junio de 1847.
(4) Real decreto de 30 de Junio de 1848.
(5) Real órden de 2 de Noviembre de 1849.

dad.
1909.—Libertad de asociacion.
1910.—Doble legislacion.
1911.—Sociedades anónimas ántes de la reforma.
1912.—Autorizacion.
1913.—Sus efectos.
1914.—Sociedades concesionarias de obras públicas.
1915.—Empresas de ferro-carriles.
1916.—Delegados del Gobierno.
1917.—Sociedades especiales mineras.
1918.—Modo legal de constituirlas.
1919.—Sociedades para la redencion ó sustitucion del servicio militar.
1920.—Sociedades de socorros mútuos entre obreros.
1921.—Legislacion posterior.
1922.—Supresion de los inspectores de las sociedades.
1923.—Libre creacion de bancos y formacion de sociedades.
1924.—Exclusion de privilegios.
1925.—Limitacion al principio de libertad.

1905.—Hay en todos los pueblos una inmensa cantidad de valores que se pierden ó no reciben la forma y el destino de capitales, porque su pequeñez y debilidad no estimulan á encaminarlos hácia la produccion; mas si una fuerza atractiva los reune en un centro, se convierten estos átomos de riqueza perdidos en el espacio por su aislamiento, en un foco inmenso de produccion, el cual estimula el desarrollo de la prosperidad así pública como privada. La suma de cortas economías que cada individuo desprecia ó deja de hacer por no saber aprovecharlas, agregando una molécula de capital á otra molécula y á cien más y trabándolas entre sí por medio de la asociacion, es siempre mucho más considerable que la deslumbradora y tal vez aparente grandeza de las mayores fortunas.

No se realiza, pues, esta asociacion en el Gobierno que centraliza en su mano todos los elementos de produccion existentes en el estado, sino en los particulares unidos con el lazo comun de los intereses recíprocos y formando una sociedad ó compañía; sistema que concilia las ventajas del federalismo con la unidad de accion, la direccion con el pensamiento y la simultaneidad de esfuerzos con la pronta ejecucion.

1906.—Cumple al Gobierno favorecer el desarrollo del espíritu de asociacion mercantil, porque miéntras la sociedad fuere más activa, ménos solícita podrá ser la administracion. Cuando la nacion camina por sí misma, el Gobierno descansa en los esfuerzos individuales, y en vez de dar impulso ó imprimir movimiento, se limita á desempeñar el ministerio de regulador de la actividad

é inteligencia de los particulares. Al espíritu de asociacion es la Inglaterra deudora de la mayor parte de sus vias de comunicacion y de sus establecimientos de enseñanza, de beneficencia, de represion y otros; en suma, el inmenso progreso moral y material de la Gran Bretaña, más se debe al pueblo que al Gobierno mismo.

1907.—Dos sistemas pueden adoptarse en materia de sociedades mercantiles, ambos fundados en buenas razones, ambos sostenidos por elocuentes partidarios, y ambos en fin á su vez dominantes en las altas esferas del Gobierno, el uno amigo de la intervencion de la autoridad, y el otro que proclama la libertad de la contratacion.

1908.—Dicen los defensores del primero que es necesaria la autorizacion legal como garante de que una empresa no es una red tendida á la credulidad del público, ni el objeto de una especulacion ilícita ó imaginaria, ni hay un mero proyecto, una idea sin fundamento alguno, sino un negocio positivo; y en fin que la intervencion de la autoridad es prenda segura de que los capitales anunciados existen en efecto y son proporcionados al tamaño de la empresa, y ofrece á los socios medios de ejercer una justa vigilancia en la administracion de sus intereses.

Una libertad absoluta legitima el desenfreno del egoismo, el cual puede conducir las compañías de comercio á simples medios de decepcion, esparciendo acciones que acaso ningun valor representan y enredando las fortunas de los incautos bajo la fe, demasiadas veces desmentida, de promesas seductoras. En las sociedades anónimas por ejemplo, en las cuales no se conocen gerentes personalmente responsables, y por punto general, en todas las compañías por acciones, conviene la autorizacion del Gobierno prévias ciertas formalidades y cautelas especiales, á fin de que los interesados en ellas no vean comprometidos sus intereses y quizás malversada su hacienda en manos de torpes ó inmorales especuladores.

1909.—Reponen los adversarios que la intervencion oficial es un atentado contra el derecho de asociacion, que vulnera la justicia, que nada precave, y reduce á la impotencia una poderosa máquina económica, condenando á los pueblos á perpétua pobreza y ruina. Añaden que la inspeccion del Gobierno es ilusoria, porque su fiscalía es, como todas falible y ciega, estéril para

el bien, y sólo para el mal fecunda. Creada una sociedad, el Gobierno, por medio de sus agentes, la observa y persigue, multiplica las precauciones, vigila sus actos, mata su espontaneidad, y de tal modo la envuelve y aprisiona, que no le queda voluntad propia, ni en buena ley se puede exigir á sus gerentes responsabilidad alguna.

«Lo que con semejante legislacion anti-económica se consigue (continúan) es poner trabas al comercio y á la industria, anular el espíritu de asociacion, dificultar la constitucion de las compañías bajo principios racionales y justos, adormir á los accionistas en una mortal confianza, sustituir al celo verdaderamente interesado el celo oficial, matar la educacion del pueblo, educacion que sólo con la práctica y la experiencia se consigue, y acostumbrar en fin, á los ciudadanos á vivir en perpétua tutela, sin que al ménos la proteccion administrativa les libre de despertar un dia, ó inícuamente despojados ó arruinados en buena ley y con todos los requisitos reglamentarios por causa de malos negocios, ó por una de esas crísis á las que ni los Gobiernos ni los particulares pueden oponerse jamás (1).

1910.—La índole de este libro no permite mediar en tan reñida contienda. La polémica no cabe en el círculo que nos traza la exposicion del derecho constituido, bien que no renunciemos á la crítica. Lo cierto, lo positivo y fuera de controversia es que al proclamar el Gobierno provisional la libertad de asociacion para lo venidero respetó el modo de ser de las sociedades anónimas que halló constituidas, facultándolas para elegir en junta general de accionistas entre continuar sometidas á la ley vigente al tiempo de su creacion, ó de regirse por el Código de Comercio como todas las nuevas; con lo cual por tercera vez tropezamos con el dualismo ó la existencia simultánea de dos sistemas contrarios (2).

Esta confusion nos obliga á exponer el derecho anterior y posterior á la libertad de asociacion, puesto que el uno y el otro conservan su fuerza y vigor.

1911.—Fué condicion particular de las sociedades anónimas que las escrituras de su establecimiento y todos sus reglamentos hubiesen de sujetarse al exámen del Tribunal de Comercio res-

(1) Preámbulo al decreto-ley de 28 de Octubre de 1868.
(2) Decreto de 28 de Octubre, art. 4.

pectivo (1); mas como la experiencia hubiese acreditado lo débil é ineficaz de esta precaucion, juzgó el Gobierno necesario ampliar las que la ley exigia á las sociedades colectivas y comanditarias, si dividiesen el todo ó una parte de su capital en acciones.

El Gobierno persuadido de que la especulacion iba por senderos peligrosos atropellando la fortuna de millares de familias crédulas en demasía, mandó como regla provisional que los Tribunales de Comercio suspendiesen conceder su aprobacion á las escrituras sucesivas de establecimiento (2). Poco despues dictó providencias interinas con ánimo de favorecer el desarrollo del espíritu de asociacion, protegiéndolo contra sus propios excesos y extravíos, porque en efecto lo viciaba y corrompia y lo desacreditaba ante los hombres de buena fe y conciencia timorata multitud de fráudes que la moral reprueba y condenan las leyes (3); y por último, el poder legislativo regularizó su accion sujetándolo á condiciones que sin extinguir el amor á las empresas útiles, libertasen á los incautos de caer en las redes de un interés individual ciego, indiscreto ó egoista.

1912.—No podia constituirse ninguna sociedad anónima de crédito sino en virtud de autorizacion legislativa ó administrativa. Por regla general bastaba la concesion del Gobierno en forma de real decreto para la organizacion de las sociedades anónimas; pero las personas interesadas podian acudir por conducto del Gobierno á las Córtes para constituirlas mediante una ley especial.

El Gobierno negaba su autorizacion en los casos siguientes:

I. Si el objeto de la compañía no era una empresa de utilidad pública.

II. Si tendia á monopolizar las subsistencias ú otros artículos de primera necesidad.

El Gobierno, oyendo al Consejo de Estado, concedia la autorizacion administrativa; y si procedia la legislativa, se reservaba someter á las Córtes el proyecto de ley correspondiente. En todo caso la autorizacion era potestativa en el Gobierno ó las Córtes y de ningun modo obligatoria, cualesquiera que fuesen las razones y motivos que recomendasen su establecimiento.

1913.—Los estatutos y reglamentos de las sociedades debian

(1) Código de Comercio, art. 293.
(2) Real órden de 9 de Febrero de 1847.
(3) Real decreto de 15 de Abril de 1847.

ser aprobados por el Gobierno, oido préviamente el Consejo de Estado. Esta aprobacion obligaba á no alterarlos sin la voluntad del Gobierno mismo, so pena de ser ilegal la reforma y de anular la autorizacion concedida, porque se reputaba condicional. Tampoco podian aumentar ó disminuir el número de individuos del consejo de administracion sino prévia la autorizacion competente (1).

Las sociedades anónimas de crédito estaban obligadas:

I. A presentar todos los meses al Gobierno y publicar en la Gaceta un estado de su situacion, y á remitir, siempre que el Gobierno los pidiese, estados de caja, cartera y resúmenes de operaciones.

II. A permitir el exámen en cualquier tiempo y ocasion de las operaciones y contabilidad de las sociedades para comprobar el estado de sus cajas, presentando para ello los libros, documentos y valores.

El Gobierno ejercia la inspeccion necesaria para afianzar la observancia estricta y constante de la ley, pero sin gravar los fondos, ni entorpecer las operaciones de las compañías.

Las solicitudes para el establecimiento de sociedades anónimas de crédito debian ir acompañadas de un documento que comprobase haber hecho efectivo en la Caja general de Depósitos el 10 por 100 del importe del primer dividendo de las acciones emitidas. Su duracion no podia exceder de noventa y nueve años.

Las acciones de las sociedades anónimas legalmente constituidas tenian la consideracion de fondos públicos para los efectos de la contratacion y se publicaban y cotizaban en la bolsa (2).

1914.—Las empresas ó compañías concesionarias de obras públicas podian emitir obligaciones hasta el importe de la suma total del capital realizado, y la suscricion necesaria para autorizar su constitucion era el 50 por 100 del capital social (3). Estaba prohibida toda emision de obligaciones cuya amortizacion no podia efectuarse con los rendimientos de las obras dentro del período de la concesion, y sin acudir al mismo medio de crédito (4).

1915.—Las empresas de ferro-carriles subvencionadas por el

(1) Ley de 18 de Mayo de 1862.
(2) Ley de 28 de Enero y reglamento de 17 de Febrero de 1848.
(3) Ley de 11 de Julio y real órden de 25 de Julio de 1860.
(4) Ley de 29 de Enero y real órden de 17 de Febrero de 1862.

estado al tiempo de publicarse la ley que aquí citamos, podian solicitar del Gobierno en circunstancias extraordinarias y debidamente justificadas, la parte de subvencion anticipada que aquel estimase oportuno otorgarles, siempre que no excediese de los dos tercios de la suma total, y guardase proporcion con el importe de las certificaciones de obras ejecutadas y del material fijo y móvil acopiado en los depósitos de la misma línea, y abonasen las compañías concesionarias al Tesoro por las sumas recibidas el interés que el mismo pagase por la anticipacion realizada (1).

1916.—Toda compañía mercantil por acciones que tuviese por objeto la construccion de obras públicas, lo mismo que toda sociedad anónima de crédito, estaba sometida á la vigilancia del Gobierno, á cuyo efecto nombraba sus delegados cerca de ellas. Y era tan importante este servicio, que si el delegado por cualquiera causa cesaba en sus funciones ó se ausentaba, el gobernador debia sustituirle sin demora (2).

1917.—Podian formarse sociedades colectivas, comanditarias y anónimas para la investigacion minera y para la explotacion de minas, escoriales y terreros segun lo prescrito en el Código de Comercio y demás leyes relativas á la materia, y tambien constituirse sociedades especiales mineras.

La sociedad especial minera se distinguia:

I. En no necesitar capital determinado.

II. En ser determinado el número de acciones, las cuales representaban partes iguales en los gastos, créditos, pérdidas y ganancias.

La sociedad especial minera para la investigacion no se formaba sin haber obtenido préviamente del gobernador ó del Gobierno permiso de investigar. La de explotacion suponia el correspondiente título de propiedad.

Cuando despues de la investigacion hubiese la sociedad minera obtenido el real título de propiedad, podia convertirse de investigadora en explotadora con aprobacion del gobernador.

1918.—Para que las sociedades especiales mineras se reputasen legalmente constituidas, debian otorgar escritura pública y someterla á la aprobacion del gobernador. Esta autoridad, oyendo al Consejo provincial, y dentro de los cuarenta dias siguien-

(1) Ley de 1.º de Marzo de 1861.
(2) Real órden de 10 de Marzo de 1862.

tes á la presentacion de la solicitud, dictaba providencia. Aprobando, se publicaba su autorizacion en los periódicos oficiales; y no aprobando ó dejando correr el plazo sin resolucion alguna, los interesados podian acudir al Gobierno, quien adoptaba la definitiva, prévia consulta del Consejo de Estado.

Las acciones eran precisamente nominativas; y para aumentar su número se requeria el consentimiento de las tres cuartas partes de los accionistas y la aprobacion del gobernador.

Podian transmitirse libremente, tomando razon de las transferencias el contador de la sociedad y mediante la intervencion de corredor autorizado, ó en su defecto de escribano.

Los corredores y escribanos eran responsables civil y criminalmente, si autorizaban la transferencia en favor de sociedades que careciesen de existencia legal.

Sobre las acciones de las sociedades especiales mineras no era lícito hacer operaciones á plazo (1).

1919.—Las sociedades ó empresas que se ocupaban en la sustitucion ó redencion del servicio militar, necesitaban para constituirse real autorizacion, oida la Seccion respectiva del Consejo de Estado. Por punto general se negaba esta autorizacion á todas aquellas cuyas operaciones, como de agentes interesados, podian conducir á falsear las leyes.

Cuando las sociedades tenian por objeto reunir dentro del seguro mútuo con la imposicion y acumulacion de capitales y réditos los fondos destinados á la redencion de la suerte de soldado, los estatutos y reglamentos debian establecer que la redencion de los asociados no quedase á merced del lucro, especulacion ó beneficio de los fundadores de la asociacion, considerados como accionistas no imponentes (2).

1920.—Las sociedades de socorros mútuos entre obreros tambien debian solicitar del Gobierno la autorizacion competente, que no era general é indeterminada, sino concreta á cada caso, rigiéndose hasta donde por analogía fuese aplicable, por la ley de sociedades anónimas (3).

1921.—Hasta aquí el sistema de la intervencion de la autoridad que todavía rige para las sociedades anónimas que existian á

(1) Ley de 6 de Julio de 1859.
(2) Reales órdenes de 21 de Mayo de 1858 y 1.º de Julio de 1861.
(3) Reales órdenes de 26 de Noviembre de 1859 y 10 de Junio de 1861.

la sazon que el Gobierno provisional proclamó la libertad de asociacion, salvo si renunciaron á sus derechos adquiridos optando por la nueva ley.

Derogada la anterior, las sociedades anónimas quedaron sometidas á las reglas comunes del Código de Comercio, y por tanto son del todo ajenas á nuestra particular competencia. Queremos decir con esto que faltando la intervencion de la autoridad, falta la materia administrativa, por lo cual debemos abstenernos de mayor exámen (1).

1922.—Complemento de la reforma fué la supresion de los inspectores encargados de vigilar los actos y fiscalizar las operaciones de las sociedades anónimas (2). El Gobierno declinó toda responsabilidad en los gerentes conforme á la ley mercantil.

1923.—Pusieron las Córtes el sello á la reforma, otorgando la más ámplia libertad de crear bancos territoriales, agrícolas y de emision y descuento, así como sociedades de crédito, de préstamos hipotecarios, concesionarios de obras públicas, de almacenes de depósitos, de minas, de formacion de capitales y rentas vitalicias y otras cualesquiera que tengan por objeto alguna empresa industrial ó de comercio (3).

Ántes de la promulgacion de esta ley habia ya el Gobierno suprimido los comisarios encargados de vigilar el uso que los bancos hacian de la facultad de emitir billetes, cuyas funciones recogieron los contadores de Hacienda pública de las provincias en donde aquéllos tenian su domicilio, conservando sin embargo el gobernador del Banco de España y el comisario del de Barcelona á causa de las relaciones que ambos establecimientos de crédito mantienen con el Tesoro público (4).

Los bancos y sociedades constituidas mediante autorizacion del Gobierno, en cuyos estatutos ó reglamentos no se haya previsto el caso de reformarlos, pueden hacerlo en junta general de accionistas convocada para este objeto, si así lo acuerdan por un número de votos que represente las cuatro quintas partes del capital social (5).

1924.—Por respeto á la libertad que excluye todo privilegio,

(1) Decreto de 28 de Octubre de 1868.
(2) Decreto de 10 de Diciembre de 1868.
(3) Ley de 19 de Octubre de 1869.
(4) Decreto de 10 de Diciembre de 1868.
(5) Ley de 21 de Enero de 1870.

y más aun todo monopolio, las instituciones de crédito que se propongan hacer préstamos hipotecarios ú operaciones de crédito territorial no pueden obtener del Gobierno la concesion de ningun derecho exclusivo para especular en ciertos negocios, ó en un pueblo, provincia ó comarca determinada (1).

1925.—En consideracion á los derechos adquiridos en las poblaciones en donde existian bancos de emision y descuento al publicarse la ley de 19 de Octubre de 1869, no pueden establecerse otros de la misma clase hasta que cesen las condiciones especiales de la concesion de aquéllos por haber expirado el plazo convenido, ó por hallarse en estado de liquidacion ó de quiebra, ó por otra causa cualquiera (2).

CAPÍTULO XXVIII.

De las bolsas de comercio.

1926.—Libertad de contratacion.
1927.—Ampliacion de esta libertad.
1928.—Efectos de la reforma.
1929.—Crítica.
1930.—Restablecimiento de la legislacion anterior.
1931.—Bolsa de comercio segun la ley.
1932.—Razones en que se funda la intervencion administrativa.
1933.—Contratacion en bolsa.
1934.—Efectos públicos.
1935.—Creacion de bolsas.
1936.—Incapacidades para negociar en bolsa.
1937.—Agentes de bolsa.
1938.—Revindicacion de efectos al portador.

1926.—No contento el Gobierno provisional con haber decretado la libertad de asociacion industrial y mercantil, proclamó la de la contratacion. Partiendo del principio que el trabajo debe ser siempre libre y libérrima en el comerciante la facultad de escoger agentes intermedios que le auxilien para llevar al cabo sus operaciones, declaró libres los oficios de agentes de bolsa, corredores de comercio é intérpretes de navío. Las personas que intervengan en esta clase de operaciones mercantiles (dijo), carecerán del carácter de notarios, de suerte que sus libros ó certificaciones no harán prueba en juicio.

(1) Decreto de 5 de Febrero de 1869.
(2) Ley cit., art. 14.

Los agentes, corredores é intérpretes que aspiren á ser representantes y depositarios de la fe pública en la contratacion de efectos públicos y en materia comercial, deben incorporarse en uno de los dos colegios que pueda haber en cada plaza, uno para los primeros, y para los segundos y terceros otro, siendo libre la entrada dentro de ciertas condiciones de moralidad y responsabilidad, y el número de estos auxiliares ilimitado (1).

1927.—Perseverando en su propósito de reducir la esfera de accion de la autoridad en los negocios particulares, declaró libre la creacion de bolsas de comercio, casas de contratacion, pósitos, lonjas, alhóndigas ú otros establecimientos que tengan por objeto la reunion de personas que se propongan contratar efectos públicos ó comerciales, frutos, granos y semillas, fletes, transportes y seguros y toda clase de operaciones mercantiles, otorgando á sus fundadores entera libertad de formar los reglamentos sin necesidad de someterlos al exámen ó aprobacion del Gobierno, y sólo con la obligacion de dar conocimiento de ellos al gobernador de la provincia y á la autoridad local (2).

1928.—No prevalecieron estas reformas. Las vicisitudes políticas llamaron al poder otros hombres de fe ménos viva en las excelencias de la libertad de la contratacion que estamparon en un documento oficial las siguientes gravísimas razones: «La codicia y el egoismo más exagerados, unidos quizá á otras pasiones no ménos funestas al crédito y al honor de la nacion, han convertido en vituperable licencia la libertad de la contratacion... Á la sombra de estas libertades se han deslizado en el mercado público el ágio y la inmoralidad con gravísimo perjuicio, no sólo de los intereses y del crédito del Tesoro, sino tambien de la fortuna particular hondamente quebrantada.»

1929.—¿A quién creer? ¿Cederemos á la seduccion de los economistas que nos convidan con la libertad y nos ponderan su virtud para curar todos los males, aliviar todos los dolores y socorrer todas las miserias de los pueblos, ó tendrán razon contra ellos los políticos que invocando el testimonio de una triste experiencia denuncian á la faz del mundo «el desvarío de las pasiones» y la necesidad de «poner saludable correctivo» á este desórden?

(1) Decreto de 30 de Noviembre de 1868.
(2) Decreto de 12 de Enero de 1869.

No vacilamos en afirmar que el criterio de la moral es soberano. La libertad cuyo ejercicio no moderan las buenas costumbres es un peligro que la prudencia aconseja evitar por respeto á la libertad misma. Si el interés individual se extravía, no solamente es justo, pero tambien necesario que la autoridad intervenga para corregir los abusos que burlan la accion de los tribunales.

1930.—Como quiera que sea, el Gobierno restableció en toda su fuerza y vigor la ley orgánica provisional de la bolsa de comercio de Madrid y el reglamento para su ejecucion, declarando en suspenso la observancia de los decretos relativos á la contratacion libre, hasta que las Córtes resolviesen lo conveniente (1).

1931.—Así pues, nuestro derecho constituido en la materia es el mismo que regía ántes de la reforma iniciada en 1868 y llevada al cabo en 1869, segun la cual se entendia por bolsa la reunion periódica de los comerciantes y agentes públicos que intervienen en sus contratos en el local señalado por el Gobierno.

1932.—La necesidad de facilitar ciertas contrataciones descartándolas de toda formalidad inútil y embarazosa; la conveniencia de distinguir el uso del abuso y declarar cuáles operaciones tienen fuerza de obligacion civil y cuáles no; el deseo de establecer reglas claras y precisas para ordenar el comercio de efectos públicos, y la justa vigilancia sobre los agentes formando un gremio con intereses colectivos y garantías de moralidad, son las causas principales de la intervencion administrativa en esta clase de negocios.

Si bien se considera el impulso que ha dado el siglo á las infinitas aplicaciones del crédito privado, y cuánto importa á los Gobiernos regularizar sobre todo las operaciones á que dan lugar el alza y baja de los fondos del estado, barómetro del crédito público, se alcanzarán sin esfuerzo las graves razones que se alegan para justificar las leyes y reglamentos relativos á las contrataciones propias de la bolsa. El comercio halla conocida ventaja en juntarse para comprar, vender, prestar, fletar, asegurar, y en suma en tener un mercado periódico en donde pueda verificar sus diarias transacciones, sin reducir sus contratos á escritu-

(1) Decreto de 10 de Julio de 1874.

ra y solamente bajo la fe de su palabra; recibe asimismo favor en la institucion de los testigos de abono que excusan documentos, pruebas y molestas diligencias, y goza de una justa proteccion á la sombra de una Junta Sindical encargada de conservar el órden interior, mantener la observancia de las leyes, el cumplimiento de los contratos, y aun proveer á su ejecucion, inspeccionar las operaciones de los agentes y publicar el boletin diario de la cotizacion.

1933.—Son objetos de la contratacion de la bolsa:

I. La negociacion de los efectos públicos ó sean:

I. Los que representan créditos contra el estado y se hallan reconocidos legalmente como negociables.

II. Los emitidos con garantía prestada por el Gobierno y con obligacion subsidiaria del estado.

III. Los emitidos por los Gobiernos extranjeros, si su negociacion se halla autorizada especialmente.

II. La de letras de cambio, libranzas, pagarés, acciones de minas, de sociedades anónimas legalmente autorizadas, y cualquiera especie de valores de comercio procedentes de personas particulares.

III. La venta de metales preciosos amonedados ó en pasta.

IV. La de mercaderías de toda clase.

V. Los seguros de efectos comerciales contra todos los riesgos terrestres ó marítimos.

VI. El fletamento de buques para cualquier punto.

VII. Los transportes en lo interior por tierra ó por agua.

1934.—Las operaciones sobre efectos públicos pueden hacerse al contado ó á plazo; pero en ambos casos con la intervencion de los agentes. Las operaciones á plazo no pueden exceder del fin del mes en que se verifiquen ó fin del siguiente. Para que tengan fuerza civil de obligar es condicion indispensable que el vendedor posea los títulos que negocia, debiendo entregar al agente nota firmada de su numeracion. Estas operaciones se publican en la bolsa por medio del anunciador, expresando las notas el precio de la negociacion si es al contado ó á plazo, y pasan á la Junta Sindical para formar el boletin de la cotizacion.

1935.—El Gobierno crea esta clase de establecimientos en donde los considera útiles á las necesidades del comercio. La contratacion es diaria, salvas las fiestas de precepto, y la reunion dura

dos horas cada dia. Cualquier otra reunion para operaciones mercantiles fuera de la bolsa es ilícita, los contratos que en ella se celebren ineficaces en juicio, y los agentes, corredores, negociantes y dueños de las casas en donde se junten, quedan sujetos á responsabilidad segun las leyes. Sin embargo, es libre para los comerciantes la contratacion á domicilio, ya sea directa entre sí, ya con intervencion de los corredores ó agentes segun el Código de Comercio.

1936.—Todo español ó extranjero tiene derecho á entrar en la bolsa, si no le obsta alguna incapacidad legal, á saber:

I. Si por sentencia judicial se halla privado ó suspenso del ejercicio de los derechos políticos.

II. Si ha hecho quiebra y no ha obtenido rehabilitacion.

III. Si siendo agente ó corredor se halla privado ó suspenso de su oficio.

IV. Si ha sido declarado intruso en los oficios de agente ó corredor.

V. Si ha dejado de cumplir alguna operacion concertada en la bolsa.

VI. Los clérigos, las mujeres y los menores de edad que no estuvieren legalmente autorizados para contratar y administrar sus bienes.

1937.—Intervienen en las contrataciones los agentes de nombramiento real, en número fijo y obligados á prestar fianza, los cuales forman un colegio regido por una junta de gobierno elegida por mayoría absoluta de votos. Esta Junta Sindical vigila el cuerpo de los agentes, inspecciona sus operaciones, examina sus libros, propone al Gobierno las providencias convenientes, denuncia las faltas al tribunal competente, mantiene la disciplina del gremio y cuida de la policía de la bolsa (1).

1938.—No están sujetos á revindicacion los efectos al portador expedidos por el estado, por las corporaciones administrativas ó por las compañías autorizadas para ello, siempre que hayan sido negociados en bolsa con las formalidades legales, salvo el caso de mala fe probada en el comprador.

Tampoco son revindicables los billetes de banco, excepto si llega á probarse la mala fe del poseedor (2).

(1) Reales decretos de 10 de Setiembre de 1831, 8 de Febrero y 9 de Setiembre de 1854.
(2) Ley de 30 de Marzo de 1861.

CAPÍTULO XXIX.

De las ferias y mercados.

1939.—Antigua importancia de las ferias.
1940.—Utilidad de los mercados.
1941.—Deberes de la administracion.
1942.—Diferencia entre las ferias y los mercados.
1943.—Legislacion.
1944.—Franquicia de derechos.

1939.—En la infancia del comercio tenian las ferias una importancia suma, porque siendo la diaria circulacion lenta y difícil, era preciso suplirla por medio de estas reuniones periódicas de vendedores y compradores. Así se explica cómo circulaban valores tan considerables en las celebradas de Medina del Campo durante el siglo XVI, sin que suponga una época de gran prosperidad para la industria española. El sentimiento religioso, tan vivo en la edad media, inventó las treguas de Dios para que sin temor de violencias pudiesen las gentes acudir á sus contrataciones. Los fueros municipales castigaban con penas severas á los que turbasen la paz de las ferias é inquietasen á los mercaderes, fuesen moros, judíos ó cristianos. Los reyes concedian privilegios singulares á los pueblos en donde se celebraban, y favorecian el comercio con exenciones y franquezas, porque feria (dice el P. Mercado) significa cosa libre, exenta y horra.

1940.—Los mercados son pequeñas ferias cuya utilidad principal consiste en proveer al abastecimiento de los pueblos. La multitud de mercados arguye una produccion lánguida, penosos caminos, escasos recursos y leve conocimiento de los intereses propios, pues el labrador hallaria más útil emplear su trabajo en el cultivo del suelo ó en una industria casera, que perder un tiempo precioso en recorrer largas distancias en busca de un consumidor incierto. Conforme el comercio interior fuere desarrollándose, así tambien se irá organizando la clase intermedia de los productores y consumidores, la cual acercando por su propia cuenta la oferta á la demanda, hará cada vez más raras y ménos importantes las ferias y los mercados.

1941.—Pero miéntras tanto la administracion debe favorecer estas reuniones, concederles todas las franquicias posibles y mi-

rarlas como un medio de prosperidad, porque allí el comercio especula, los consumidores se provéen de objetos que la concurrencia suele abaratar, y el impulso que dan á los consumos es un estímulo de la produccion y un gran elemento de vida industrial (1).

1942.—Si bien las ferias tienen de comun con los mercados la ventaja de reunir en un lugar determinado, en dia fijo y á poca costa una gran cantidad de artículos, difieren sin embargo en que las primeras se celebran en períodos más largos y atraen más variedad de productos, y las segundas, como destinadas á proveer al habitual consumo, se repiten en intervalos más cortos.

1943.—Nuestra legislacion ha sido muy vária en este punto. Enrique IV prohibió bajo graves penas la celebracion de ferias y mercados sin real privilegio, prohibicion que duró hasta nuestros dias (2). Las Córtes de Cádiz declararon que autorizar la celebracion de ferias y mercados era un acto de la exclusiva competencia del Gobierno (3). Una ley moderna concedió á los Ayuntamientos la facultad de deliberar acerca del establecimiento, supresion y traslacion de las ferias y mercados, es decir, que no habia acuerdo con fuerza ejecutiva miéntras no recayese la aprobacion del Gobierno (4).

En resolucion debia el Gobierno otorgar el permiso de celebrar ó restablecer sus ferias y mercados á todos los pueblos que lo solicitasen, si lo estimaba oportuno, prévia la instruccion de expediente por el gobernador de la provincia, en el cual hiciese constar el número de vecinos de la poblacion, clase de frutos ú objetos que constituian su principal riqueza, ferias y mercados de los contornos que pudiesen resultar perjudicados con la concesion de otra ú otro nuevo, y si habia lugar acomodado en donde se celebrase (5).

Para determinar su duracion prevaleció el criterio que si bien deben ser promovidas estas reuniones como provechosas al comercio, su prolongacion excesiva entretiene la ociosidad, perjudica al trabajo, y á veces alimenta el juego y otros vicios con

(1) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, art. 21.
(2) Leyes 1 y 2, tit. VII, lib. IX, Nov. Recop.
(3) Decreto de las Córtes de 22 de Febrero de 1812, restablecido en 29 de Mayo de 1837.
(4) Ley de 8 de Enero de 1845, art. 81.
(5) Real decreto de 28 de Setiembre de 1853.

menoscabo de las buenas costumbres y de la industria rural y fabril que conviene fomentar (1).

Relajados algun tanto los vínculos de la centralizacion administrativa en virtud de leyes posteriores, las Diputaciones provinciales fueron investidas con la facultad de acordar el establecimiento, supresion y traslacion de las ferias y mercados, cuyo acuerdo no era sin embargo ejecutivo hasta que no obtuviese la confirmacion del gobernador (2).

Hoy todo lo relativo á ferias y mercados es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, considerando la ley que son materia propia de la administracion municipal (3).

1944.—La concesion de franquicias ó exencion temporal ó perpétua de derechos compete al ministro de Hacienda, formando el gobernador de la provincia expediente aparte, y oyendo á las autoridades locales (4); así como la seguridad de los trajinantes, el órden en los puestos, la abundancia de los comestibles, el sosiego de las gentes, la persecucion del juego, y en suma, velar por la observancia de todas las demás reglas de policía, pertenecen á los agentes inmediatos del Gobierno.

CAPÍTULO XXX.

De los pesos y medidas.

1945.—Necesidad de los pesos y medidas.
1946.—Ventajas de su uniformidad.
1947.—Historia legal de nuestro sistema métrico.
1948.—Observaciones.
1949.—Establecimiento del sistema decimal.
1950.—Providencias relativas á su introduccion.
1951.—Nuevas providencias.
1952.—Nuevo criterio.
1953.—Arrepentimiento.
1954.—Comprobacion de los pesos y medidas.
1955.—Deberes de la autoridad municipal.
1956.—Abolicion de las cargas sobre el peso y la medida.

1945.—Hay en el comercio ciertos instrumentos de cambio

(1) Real órden de 17 de Mayo de 1834.
(2) Ley de 25 de Setiembre de 1863, arts. 56 y 57.
(3) Ley municipal, art. 67.
(4) Real órden de 7 de Mayo de 1834.

cuya intervencion es útil, ya sirvan para determinar la cantidad de los objetos que se dan y reciben, ya se consideren cual medida comun de los valores. Los pesos y medidas pertenecen á la primera clase, y la moneda á la segunda.

La utilidad de una cosa depende de su relacion con el número y clase de nuestras necesidades, porque no basta para satisfacerlas que el uso sea adecuado, si no llena, ó si excede los límites de nuestros deseos. Requiere, pues, el comercio unidades de superficie y de volúmen como cantidades de relacion con respecto á otras cantidades de igual especie. De aquí las medidas de longitud, las de capacidad y las de peso conocidas aun por los pueblos ménos cultos.

1946.—La primera condicion de todo sistema métrico y ponderal es la uniformidad, porque la igualdad de pesos y medidas facilita el comercio despertando las mismas ideas acerca de la cantidad, sin acudir á modestas reducciones.

1947.—En España prevaleció el sistema métrico de los Romanos que los Godos aceptaron declarándolo general é imponiendo penas á los que usasen otros distintos.

La invasion de los Arabes y la desmembracion del territorio en tantas nacionalidades introdujeron la mayor variedad en los pesos y medidas; mas apénas fueron dilatándose los términos de la reconquista, los reyes de Castilla pensaron en poner coto á tamaña confusion. La providencia más antigua en esta materia es un privilegio que D. Alonso el Sabio concedió á Toledo en 1261, en el cual mandó que pues su señorío era uno, fuesen tambien unas las medidas y pesos de sus reinos. D. Alonso XI dictó otras nuevas para igualar los pesos y medidas de todos los lugares de sus reinos y señaló los tipos; y aunque posteriormente introdujo algunas mudanzas D. Enrique II á peticion de los procuradores á las Córtes de Búrgos de 1367 y Toro de 1369, al fin mandó se guardase lo ordenado (1).

Las de Madrid de 1435 suplicaron asimismo con grande instancia á D. Juan II la igualacion de los pesos y medidas, y el rey, accediendo á los deseos del reino, fijó los tipos, y entre ellos el marco de Búrgos, la vara de Toledo y la fanega de Avila, que fueron las bases de nuestro sistema métrico y ponderal por mu-

(1) Órden. de Alcalá, tít. XXIV, ley única; Córtes de Búrgos, pet. 8, y Toro, pet. 67.

cho tiempo. Nuevos ordenamientos hechos en las Córtes de Madrigal de 1438 y Toledo en 1462 confirmaron el propósito de la reforma.

Los Reyes Católicos dieron la pragmática de Valencia de 1488 para uniformar los pesos del oro y plata, á la cual siguió otra declaratoria despachada en Valladolid el mismo año, y las de Sevilla en 1491 y Tortosa en 1496 ampliando lo ordenado en la anterior respecto á los mantenimientos y demás renglones de comercio. Mandaron construir modelos de laton y crearon el oficio de marcador mayor de Castilla con el encargo de adoptar los medios convenientes hasta conseguir la fidelidad é igualacion de todos los pesos y medidas; y si bien en vida de aquellos monarcas prestó el marcador grandes servicios, á poco degeneró en un empleo lucrativo. Otras providencias dictaron D. Fernando y Doña Isabel relativas al mismo asunto, y hubieran introducido por fin la uniformidad tan deseada, si la muerte no hubiese atajado sus proyectos (1).

Felipe II declaró y reformó las leyes de sus antepasados en 1568, y desde este monarca hasta Felipe V no se encuentra ninguna ley importante acerca de pesos y medidas, de suerte que en vez de adelantar la nacion en este punto, retrocedió por la inobservancia de las anteriores; y aun este rey limitó su cuidado á procurar la igualacion y correccion de los pesos y pesas del oro y plata, así en moneda como en pasta (2).

Cárlos IV en 1801 regularizó algun tanto nuestro sistema métrico, procurando hacerlo extensivo á todo el reino; y si no lo consiguió, logró por lo ménos, ó lograron los Gobiernos sucesivos generalizar su uso (3).

Adoptó los patrones declarados ya tales por Alonso XI, arreglando el sistema métrico de la manera siguiente:

Medidas de longitud.—Su raíz el pié, que se divide en 16 dedos, y el dedo en mitad, cuarta, ochava y dieziseisava parte: tambien se divide en 12 pulgadas y la pulgada en 12 líneas.

La vara ó medida usual para los usos del comercio se compo-

(1) *Informe de la imperial ciudad de Toledo sobre igualacion de pesos y medidas*, por el P. Burriel.

(2) Ley 14, tit. x, lib. IX, Nov. Recop.

(3) V. Historia de la Economía política en España, t. I, cap. XLVIII, y t. II, capítulo LXXXVI.

ne de 3 piés, y se divide en mitad, cuarta, media cuarta, ó en tercias y medias tercias.

La legua consta de 20.000 piés, y es el camino que se anda regularmente en una hora.

Medidas de superficie.—Para medir las tierras se empleaban el estadal que contenia 4 varas ó 12 piés de largo: la aranzada, ó sea un cuadro de 20 estadales de lado, y la fanega ó cuadro de 24 estadales de largo, dividida en 12 celemines y cada celemin en 4 cuartillos.

Medidas de capacidad.—Para los áridos, el cahiz de 12 fanegas, y la fanega de 12 celemines, ó bien dividida en medias fanegas y cuartillas.

Para los líquidos.—El moyo de 16 cántaras ó arrobas divisibles en media cántara, cuartilla, azumbre, media azumbre, cuartillo y copa.

Las medidas del aceite estaban ajustadas al peso.

Las pesas eran el quintal compuesto de 4 arrobas divididas en 25 libras, cada libra en 16 onzas y la onza en 16 adarmes.

La libra medicinal era de dos onzas iguales á las del marco español, divididas en 8 dracmas y éstas en 9 granos (1).

1948.—Este sistema métrico que nunca llegó á regir de un modo uniforme, porque los pueblos apegados á sus antiguas costumbres, siempre se inclinaron en favor de los pesos y medidas provinciales y locales, adolece de graves defectos. Los tipos no son inalterables, pues no existe ninguna unidad constante como base del sistema, sino que todos son convencionales. Tampoco guardan relacion entre sí, constituyendo cada clase de medidas un sistema aparte, ni hay enlace ni semejanza entre sus respectivos múltiplos y submúltiplos, ni las divisiones y subdivisiones se ajustan á una escala bastante sencilla para facilitar el cálculo.

1949.—La necesidad de variar nuestro sistema métrico y ponderal era conocida, y al fin se llevó al cabo esta reforma aceptando el decimal. La unidad fundamental de dicho sistema es igual en longitud á la diezmillonésima parte del arco del meridiano que va del polo norte al ecuador y se llama *metro*. Débese á la Asamblea Nacional de Francia el gran pensamiento de buscar en la naturaleza misma un tipo generador, y ligar por decirlo así la duracion del sistema con la existencia del mundo.

(1) Ley 5, tit. IX, lib. IX, Nov. Recop.

El patron de este metro, hecho de platina, que se guarda en el Conservatorio de Artes de Paris, es el prototipo legal al que deben ajustarse todas las medidas y pesos en los dominios españoles en la forma siguiente:

MEDIDAS LONGITUDINALES.

Unidad usual.. . . . El *metro*.

Sus múltiplos.

Decámetro..	10 metros.
Hectómetro.	100 metros.
Kilómetro.	1.000 metros.
Miriámetro.	10.000 metros.

Sus divisores.

Decímetro.	un décimo del metro.
Centímetro.	un centésimo del metro.
Milímetro.	un milésimo del metro.

MEDIDAS SUPERFICIALES.

Unidad usual. . . . el *área*, igual á un cuadro de 10 metros de lado, ó sea 100 metros cuadrados.

Sus múltiplos.

Hectárea.... . . . . 100 áreas ó 10.000 metros cuadrados.

Sus divisores.

Centiárea. . . . . . centésimo del área, igual al metro cuadrado.

MEDIDAS DE CAPACIDAD Y ARQUEO PARA ÁRIDOS Y LÍQUIDOS.

Unidad usual. . . .	el *litro*, igual al volúmen del decímetro cúbico.
	Sus múltiplos.
Decálitro.	10 litros.
Hectólitro.	100 litros.
Kilólitro..	1.000 litros ó una tonelada de arqueo.
	Sus divisores.
Decílitro.	un décimo de litro.
Centílitro.	un centésimo de litro.

MEDIDAS CÚBICAS Ó DE SOLIDEZ.

El metro cúbico y sus divisores.

MEDIDAS PONDERALES.

Unidad usual. . . .	el *kilógramo* ó 1.000 gramos, igual al peso en el vacío de un decímetro cúbico, ó sea un litro de agua destilada y á la temperatura de cuatro grados centígrados.
	Sus múltiplos.
Quintal métrico. . .	100.000 gramos.
Tonelada de peso. .	1.000.000 de gramos, igual al peso del metro cúbico de agua.
	Sus divisores.
Hectógramo.. . . .	100 gramos.
Decágramo.	10 gramos.
Gramo..	peso de un centímetro cúbico ó milímetro de agua.
Decígramo..	un décimo de gramo.

Centígramo. . . . . un centésimo de gramo.
Milígramo. . . . . . un milésimo de gramo.

1950.—Este sistema debia haber empezado á regir en 1.° de Enero de 1852, principiando el Gobierno á plantearlo por las clases de unidades cuya adopcion ofreciese ménos dificultad, y extendiéndolo progresivamente á las demás, de modo que ántes de diez años quedase establecido por entero. Despues se prorogó el plazo hasta 1.° de Enero de 1854. Desde 1.° de Enero de 1860 debia ser obligatorio para todos los españoles.

El Gobierno quedó obligado á proceder con toda diligencia á verificar la relacion de las medidas y pesas actualmente usadas en los diversos puntos de la monarquía con las nuevas, y á publicar ántes de 1.° de Julio de 1851 los equivalentes de aquellos valores en éstas.

Todas las capitales de provincia y de partido debieron recibir del Gobierno ántes de 1.° de Enero de 1852, una coleccion completa de los diferentes marcos de los nuevos pesos y medidas.

Los Ayuntamientos que no eran cabeza de partido, fueron obligados á consignar en el presupuesto municipal la cantidad necesaria para adquirir una coleccion de segunda clase.

En todas las escuelas públicas ó particulares donde se enseña ó debe enseñarse la aritmética ó cualquiera otra parte de las matemáticas, es obligatoria la del sistema legal de pesos y medidas y su nomenclatura científica desde 1.° de Enero de 1852, quedando facultado el Gobierno para cerrar los establecimientos en los cuales no se cumpla con aquel deber.

Desde 1.° de Enero de 1853 se halla establecido este sistema legal y su nomenclatura científica en todas las dependencias del estado y de la administracion provincial, inclusas las posesiones de ultramar; y desde igual época son tambien obligatorios en la redaccion de las sentencias y de los contratos públicos.

Los contratos y estipulaciones entre particulares en que no interviniese escribano público podian hacerse válidamente en las unidades antiguas, miéntras no se declarasen obligatorias las nuevas.

Los nuevos tipos ó patrones llevan grabado su nombre respectivo, quedando autorizada la circulacion y uso de los que equi-

valgan al doble, mitad ó el cuarto de las unidades legales (1).

Los aranceles de aduanas se hallan hoy ajustados al sistema métrico decimal (2).

1951.—El plazo preparatorio para plantear el sistema métrico decimal como de uso general y necesario entre particulares, fué objeto de prórogas sucesivas; de modo que todavía se halla la reforma en suspenso.

Resuelto el Gobierno á hacer cumplir la ley, dictó un reglamento para su ejecucion; mas tales dificultades le asaltaron en el camino, que se vió forzado á retroceder, ó por lo ménos á dilatar la observancia del nuevo sistema de pesas y medidas con el carácter de obligatorio en todos los ramos de la administracion, así como para los particulares, establecimientos y corporaciones, hasta 1.° de Enero de 1869 (3).

Publicó nuevas instrucciones á fin de remover los obstáculos á la reforma proyectada en beneficio de la industria y del comercio, manifestando el Gobierno su resolucion de llevarla al cabo sin ulteriores aplazamientos; y sobreviniendo graves sucesos, quedaron las cosas peor que estaban (4).

1952.—Consultado el Gobierno provisional sobre ciertas dudas que se ofrecian á las autoridades respecto á la materia, aprovechó la ocasion de declarar que esta reforma, lo mismo que todas las que son muy convenientes al país, deben plantearse y establecerse por la persuasion y no por medios coercitivos, que en manera alguna pretende el Gobierno emplear contra los que desde luégo no se aprovechen de las ventajas que ofrece por su sencillez y facilidad el nuevo sistema métrico decimal (5).

1953.—A poco el Gobierno cayó en la cuenta de que si no tomaba la mano en la reforma, la confusion actual duraria siglos; y arrepentido de su anterior tolerancia, confirmó las disposiciones que hacian obligatorio el uso del sistema métrico decimal para las dependencias del estado y de la administracion provincial y municipal en todos sus ramos, así como para los particulares,

(1) Ley de 19 de Julio de 1849, real órden de 20 de Enero de 1852, real decreto de 31 de Diciembre del mismo año, y reales órdenes de 21 de Marzo de 1855 y 24 de Noviembre de 1862.

(2) Real decreto de 27 de Noviembre de 1862.

(3) Reglamento aprobado por real decreto de 27 de Mayo de 1868, y real decreto de 17 de Junio del mismo año.

(4) Real órden de 29 de Julio de 1868.

(5) Orden de 22 de Diciembre de 1868.

establecimientos y corporaciones de la Península y sus islas adyacentes, desde 1.° de Julio de 1871 (1).

Conforme al sistema descentralizador que á la sazon regia, declaró el Gobierno que la administracion no debia ocuparse en dotar de colecciones de pesas y medidas á los Ayuntamientos menores de 2.000 almas, ó cuyos presupuestos no llegasen á 10.000 pesetas, dejándoles en completa libertad de adquirirlas por sí cuándo y como lo tuviesen por conveniente, excepto el caso de estar ya subastadas por la Comision encargada de este servicio con arreglo á las disposiciones anteriores (2).

1954.—El Gobierno dictó nuevas providencias para la comprobacion de las pesas y medidas del sistema métrico decimal, previniendo á los fieles contrastes que las marcasen y diesen por buenas, aunque en algunas de sus partes accesorias discrepasen algun tanto de los tipos ó patrones, siempre que no se alterasen la materia, nombre, forma, solidez y dimensiones prevenidas en los reglamentos, y á juicio de aquel funcionario facultativo no redundase la alteracion en daño de tercero (3).

1955.—La autoridad municipal vela sobre la fidelidad de los pesos y medidas, manda concertarlas, ordena reconocimientos y persigue á los que las alteran ó emplean en sus tratos pesos ó medidas falsas; y para descubrir con más facilidad la supercheria de los vendedores se han establecido oficinas de repeso cerca de los mercados (4).

1956.—Los oficios y cargas de fiel medidor, lonja, correduría, peso real y demás que bajo distintas denominaciones recaian sobre el peso ó la medida, fueron suprimidas, salva la indemnizacion á sus poseedores, como incompatibles con la libertad industrial y conveniente circulacion de los productos, y como contrarias á un sistema de igualdad proporcional entre los contribuyentes (5).

(1) Real decreto de 24 de Marzo de 1871, y real órden de 11 de Abril del mismo año.
(2) Real órden de 23 de Junio de 1871.
(3) Reales órdenes de 11 de Abril y 15 de Julio de 1871.
(4) Leyes 2-5, tít. XVIII, lib. III, Nov. Recop.
(5) Ley de 14 de Julio de 1842 y órden del Gobierno provisional de 6 de Setiembre de 1843.

CAPÍTULO XXXI.

De la moneda.

1957.—Utilidad de la moneda.
1958.—Su valor.
1959.—Su acuñacion.
1960.—Monedaje.
1961.—Condiciones artísticas de la fabricacion.
1962.—Proporcion entre el valor intrínseco y el extrínseco.
1963.—Alteracion del valor de la moneda.
1964.—Uniformidad del sistema monetario.
1965.—Escudo, unidad monetaria.
1966.—Reforma.
1967.—Peseta, unidad monetaria.
1968.—Monedas de oro.
1969.—De plata.
1970.—De bronce.
1971.—Acuñacion.
1972.—Varias providencias.
1973.—Cambios extranjeros.

1957.—Es la moneda lenguaje universal del comercio y mercadería intermedia, que haciendo el oficio de agente general de los cambios, facilita la circulacion de la riqueza. Es tambien la medida comun de los valores, porque sirve de término de comparacion, ó significa la unidad á la cual se refiere el precio de todas las cosas.

1958.—Aunque la moneda tenga un valor legal, no por eso debe á la ley su valor natural. La utilidad del oro y de la plata, su rareza, el empeño con que se buscan, la mucha costa de su explotacion y la incertidumbre del éxito son las causas de su grande estimacion. En la materia, pues, y en el arte estriba el valor intrínseco de la moneda, sin que la ley, al fijar el extrínseco, haga otra cosa que determinar relaciones variables de suyo por la influencia de todas las vicisitudes del mercado.

1959.—Como el bien público reclama que la moneda tenga un valor constante y á simple vista conocido para facilitar las transacciones mercantiles, todos los Gobiernos se reservaron el monopolio de su fabricacion, é imprimieron en cada pieza la efigie del soberano y el escudo nacional en garantía de su peso y ley; y aunque en la edad media, y mayormente en el reinado de Enrique IV, varios particulares y corporaciones disfrutaron el privilegio de labrar moneda, los reyes celosos de su autoridad cuidaron de revindicar aquella prerogativa é incorporar su ejercicio en la Corona.

Así llegó á ser la acuñacion un derecho inherente á la soberanía, quedando la moneda sujeta á la inspeccion de la justicia y de la policía del estado, y descansando en el Gobierno la pública confianza; por lo cual castigaban las leyes con la última pena al monedero falso (1); rigor hoy templado en el Código penal vigente (2).

1960.—Cuando el príncipe se encarga de fabricar exclusivamente la moneda, puede reservarse un beneficio que cubra los gastos de la acuñacion, ó un precio de monedaje igual sobre poco más ó ménos al coste de la fabricacion por cuenta de los particulares. Una diferencia mayor excitaria la codicia de las personas inclinadas á labrar moneda falsa; de suerte que el Gobierno no debe considerar este monopolio como lucrativo ó una renta del estado. Sin embargo, naciones hay en donde la acuñacion es enteramente gratuita, cubriendo el Gobierno su importe á expensas del Tesoro.

1961.—No son indiferentes las condiciones artísticas que acompañan á la fabricacion de la moneda, pues deben ser tales que hagan muy difícil, si no imposible, la falsificacion; y así está mandado acuñar las monedas gruesas de oro y plata con virola abierta. En las demás se emplea la virola cerrada, debiendo ser acanalada en las de plata y lisa en las de bronce.

Las otras condiciones de la estampa y el diámetro se determinan por el Gobierno, cuidando de que el busto real y los emblemas sean diferentes en cada clase de moneda.

1962.—La proporcion entre el valor intrínseco y extrínseco de la moneda es la segunda condicion de todo buen sistema monetario; porque cuando el Gobierno tasa el valor de cada pieza, determina el que le corresponde por razon de su materia y conforme á su peso y ley; de suerte que la voluntad del príncipe no da, sino supone la comun estimacion. Seria, pues, en vano señalar un valor intrínseco desproporcionado, porque el precio de todas cosas se ajustaria al intrínseco de la moneda, es decir, al natural y no al arbitrario.

1963.—De los principios expuestos se sigue lo inútil y perjudicial de toda alteracion en el valor de la moneda, sea subiendo el Gobierno su estimacion legal, ó sea bajando el peso ó ley de

(1) Leyes 9 y 10, tít. VII, Part. VII y 3-7, tít. VIII, lib. XII, Nov. Recop.
(2) Arts. 291 y sig.

los metales. Además de ser un fráude ó violencia que compromete gravemente la dignidad del estado, no redunda en alivio del erario, porque como el Gobierno necesita comprar objetos ó servicios y crece el precio de todas las cosas en proporcion que el valor intrínseco de la moneda disminuye, se ve obligado á pagar con una mayor cantidad de moneda nueva las cosas que ántes compraba con otra menor de la antigua.

«Estas mudanzas (decia un político) que el arbitrio aconseja para remedio del reino, comunmente ceden en su daño. Nadie se atreve á comerciar, hácense inciertos los contratos, los réditos, los tributos, nacen dudas, resultan engaños y se originan pleitos. Auméntanse los precios, no bastan tasas ni penas, porque se retiran las mercancías y vituallas, y cesando la abundancia, suceden el clamor y la queja. Siempre se tuvieron por siglos calamitosos aquellos en que habia mudanza de moneda, especialmente si se formaba con materia ménos preciosa ó se acrecentaba su valor (1).» Niñas de los ojos de la república, llamó á las monedas otro político, que se ofenden si las toca la mano. Deben conservarse puras como la religion, pues D. Alonso el Sabio, D. Alonso XI y D. Enrique II que las alteraron, pusieron en gran peligro el reino y sus personas (2).

La ciencia económica ha ilustrado este punto demasiado, para temer que se reproduzcan aquellos errores de los cuales hay restos todavía en leyes no muy lejanas (3).

1964.—La tercera condicion del sistema monetario es su uniformidad en todo el reino, es decir, que haya una sola moneda nacional en vez de tantas provinciales que ántes se conocian en España y tenian curso legal. Esto facilita las transacciones mercantiles como la igualdad de pesos y medidas, y estrecha los vínculos del estado.

En este punto hay mucho que desear en España. En poco tiempo hemos tenido tres distintas unidades monetarias, á saber, el *real*, el *escudo* y la *peseta*, y por tanto tres sistemas diferentes. Para que uno solo prevalezca, es necesario retirar de la circulacion toda la moneda anterior y refundirla, operacion dificultosa por el gasto considerable que irroga al Tesoro público; y de aquí

(1) *Príncipe perfecto y ministros ajustados*, por el P. Mendo, documento XLII.
(2) *Empresas políticas*, por D. Diego Saavedra y Fajardo.
(3) V. el tit. XVII, lib. IX, Nov. Recop.

que todas circulen: por manera que si la moneda es, como se dice, el lenguaje del comercio, debemos confesar que nuestro idioma comercial se descompone en muchos y muy distintos dialectos.

La confusion es grande, y grande el embarazo de las transacciones mercantiles, sobre todo en las compras, ventas y cambios al menudeo (1).

1965.—Desde el principio del año económico de 1865-1866 el escudo fué la unidad monetaria reconocida en todas las dependencias del ministerio de Hacienda (2). El uso se hizo extensivo á todas las oficinas del estado, á los instrumentos públicos y á los contratos particulares.

Hacia tiempo que la legislacion propendia á establecer como unidad el escudo del valor de 10 reales, moneda efectiva de plata. Los Gobiernos que sucedieron al iniciador de la reforma, desconocieron el espíritu y tendencias de aquel acto preparatorio, ó no juzgaron conveniente desarrollar el plan con madurez y sagacidad concebido, y en vez de adelantar por la senda ya trazada, se dejaron ir con la corriente del antiguo sistema (3).

1966.—El ciego amor á toda novedad que se apoderó del Gobierno provisional, junto con la peligrosa facilidad de introducirlas en virtud de los poderes ilimitados de que por efecto de las circunstancias se hallaba revestido, despertaron su deseo de acometer la reforma del sistema monetario.

El convenio internacional de 23 de Diciembre de 1865 ajustado entre Francia, Bélgica, Italia y Suiza para uniformar la moneda, suministraba bases que hallaron buenas y aceptaron los Gobiernos de estas cuatro naciones. En efecto, la union monetaria significa el lenguaje universal del comercio, y será con el tiempo, no tan sólo un instrumento perfeccionado de circulacion de la riqueza, sino tambien un nuevo y estrecho vínculo de amistad y parentesco entre los pueblos que viven de la mercancía.

1967.—El Gobierno provisional adoptó los tipos monetarios del convenio, pero sin adherirse á él, rehuyendo todo compromiso que pudiera coartar su libertad de accion. Así es como se introdujo, en equivalencia del *franco*, la unidad monetaria *peseta*, moneda efectiva de plata, igual á 100 céntimos.

(1) Siete por lo ménos son las monedas de oro en circulacion, antiguas y modernas, ocho las de plata, y otras tantas las de cobre ó bronce.

(2) Ley de 26 de Junio de 1864, y real órden de 1.º de Julio de 1865.

(3) V. real decreto de 15 de Abril de 1848.

1968.—Las monedas de oro son de 100, 50, 20, 10 y 5 pesetas, y su peso, ley, permisos y diámetros los siguientes:

CLASE DE MONEDA.	PESO.		LEY.		Diámetro.
	Exacto. — *Gramos.*	Permiso en feble ó fuerte — *Milésimas.*	Exacta. — *Milésimas*	Permiso en feble ó fuerte. — *Milésimas*	— *Milím.*
De 100 pesetas.	32,25806	1	900	2	35
50 id.	16,12903	1			28
20 id.	6,45161	2			21
10 id.	3,22580	2			19
5 id.	1,61290	3			17

Estas monedas deben ser admitidas, así en las cajas públicas, como entre particulares, sin limitacion alguna. Aquellas cuya falta de peso exceda en medio por ciento al permiso de feble, ó cuya estampa, en parte ó del todo, haya desaparecido, carecen de curso legal y deben refundirse.

1969.—Las monedas de plata son de 5, 2 y 1 pesetas, 50 y 20 céntimos, y su peso, ley, permisos y diámetros los siguientes:

CLASE DE MONEDA.	PESO.		LEY.		Diámetro
	Exacto. — *Gramos.*	Permiso en feble ó fuerte — *Milésimas.*	Exacta. — *Milésimas*	Permiso en feble ó fuerte. — *Milésimas*	— *Milíms.*
De 5 pesetas.	25	3	900	2	37
2 id.	10	5	835	3	27
1 id.	5				23
0,50 cénts.	2,50	7			18
0,20 id.	1,00	10			16

La recepcion y circulacion de las monedas de la primera clase ó sea de 5 pesetas, se ajustan á las mismas reglas prescritas para las de oro, en el concepto de que el desgaste no puede exceder del 1 por 100.

Las restantes carecen de curso legal y deben ser refundidas

cuando la estampa haya en parte ó del todo desaparecido, ó el desgaste exceda en 5 por 100 al permiso de feble, y no se entregan en las cajas públicas, ni son admisibles entre particulares en cantidad que pase de 50 pesetas, cualquiera que sea la cuantía del pago. Sin embargo, el estado las recibe del contribuyente sin limitacion alguna.

1970.—Las monedas de bronce son de 10, 5, 2 y 1 céntimos, con el peso, permiso y diámetros que se expresan:

CLASE DE MONEDA. — *Céntimos.*	PESO. Exacto. — *Gramos.*	PESO. Permiso en feble ó fuerte. — *Milésimas*	LEY. Exacta. — *Milésimas.*	LEY. Permiso en feble ó fuerte — *Milésimas.*	Diámetro — *Milíms.*
10	10	10	950 cobre.	10	30
5	5				25
2	2	15	40 estaño	5	20
1	1		10 zinc.		15

Estas monedas carecen de curso legal, y se refunden á expensas del estado, cuando ha llegado á desaparecer del todo ó en parte la estampa en el anverso ó el reverso. En ningun caso pueden entregarse ni recibirse por las cajas públicas, ni tienen curso legal entre particulares, en cantidad que exceda de 5 pesetas.

En los ingresos del Tesoro y en los pagos que se verifiquen en sus cajas se admite y entrega la moneda de bronce en la proporcion ántes señalada para la de cobre, es decir, en la de 5 por 100 cuando el importe del pago exceda de los límites fijados á su admision forzosa (1).

1971.—Las Casas de moneda acuñan las pastas que presentan los particulares, sin exigirles descuento ni retenida por gastos de fabricacion, siempre que aquéllas reunan la ductilidad y demás condiciones necesarias, y que puedan alearse á la ley monetaria sin incorporar oro ni plata fina. Los gastos de afinacion y apartado en las pastas cuya acuñacion requiera tales manipulaciones, son de cuenta de los particulares y deberán ajustarse á

(1) Ley de 26 de Junio de 1864 y real decreto de 21 de Mayo de 1875.

un tipo uniforme, si el Gobierno creyese conveniente autorizar á las Casas de moneda para emprender estas labores.

1972.—Desde 31 de Diciembre de 1870 empezó á ser obligatorio el uso del nuevo sistema monetario, así en las cajas públicas como entre particulares.

Si en los contratos públicos y privados celebrados ántes de la reforma se hubiese estipulado que los pagos se harian en moneda circulante, pueden liquidarse en la del nuevo cuño con el abono correspondiente.

El Gobierno autorizó la admision en las cajas públicas y la circulacion legal en los dominios españoles, de las monedas de oro y plata acuñadas en países extranjeros, siempre que tengan peso igual ó exactamente proporcional, las mismas leyes y condiciones, y que sean recíprocamente admitidas las nacionales en aquellos países (1).

La creacion de la moneda de bronce en reemplazo de la antigua de cobre, obligó al Gobierno á dictar varias providencias encaminadas á recogerla y refundirla (2).

Todas las autoridades, y particularmente los funcionarios encargados de la recaudacion de las rentas públicas deben detener las monedas que fundadamente consideren falsas, y remitirlas en el acto al fiel contraste, y en caso de no haberlo, al gobernador de la provincia. Reconocidas por los peritos competentes, y hallando que en efecto son falsas, las inutilizan, y libran certificacion á sus dueños para que, si las adquirieron de buena fé, puedan reclamar el resarcimiento de daños y perjuicios de quien corresponda (3).

1973.—Por último, debe cuidar el Gobierno de que guarde equilibrio el valor de la moneda nacional con la extranjera, pues si no hay exacta correspondencia entre la moneda que se escoge como tipo y la otra que expresa la cantidad variable, el cambio será constantemente desfavorable á la nacion cuya moneda fuere mejor, ó estuviere menospreciada en su relacion con las extrañas (4). El efecto natural de esta falta de equilibrio es que la mo-

(1) Decreto de 19 de Octubre de 1868.

(2) Instruccion de 22 de Setiembre de 1865 y reglamento de igual fecha.

(3) Real órden de 28 de Marzo 1867. V. decreto de 5 de Febrero, órden de 23 de Marzo y decreto de 7 de Abril de 1869, y órden de 24 de Junio de 1870.

(4) Los cambios de España por determinadas monedas extranjeras se arreglan segun las reales órdenes de 25 de Octubre y 15 de Noviembre de 1835, el real decreto de 18 de Febrero

neda de ley más alta se exporte en cambio de otra de ley inferior, se funda, y vuelva el comercio á importar el mismo metal representando mayor suma de valores. El valor nominal será el mismo seguramente; pero no el real porque habrá disminuido en razon de la diferencia entre la ley de la moneda nacional y la extranjera, multiplicada por la cantidad de metal exportado y vuelto á importar bajo otra forma y nombre.

Tal ha sucedido á la España en sus relaciones comerciales con la Francia. El valor de 19 reales reconocido por nuestro Gobierno á su moneda, llamada vulgarmente *Napoleones*, muy superior en cuanto al peso y ley de la plata, nos ha causado pérdidas enormes, acabando por despojarnos de casi toda la moneda nacional que inspiraba una confianza sin límites en los mercados más remotos del mundo. El único medio eficaz de atajar estas pérdidas es restituir á cada especie monetaria su valor intrínseco, ó bien labrar nueva moneda igualando su ley con la de ley más baja (1).

TÍTULO IV.

DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACION CON RESPECTO Á LAS COSAS.

CAPÍTULO I.

De las contribuciones.

1974.—Sacrificios que la administracion impone á la propiedad.
1975.—Contribuciones.
1976.—Principios constitucionales
1977.—Clasificacion de las contribuciones de España.

1974.—Así como la libertad se conserva á expensas de la libertad, así la propiedad se defiende con la propiedad. El dominio ilimitado que la naturaleza concede al hombre en las cosas vacantes ó producidas por medio de su trabajo, lleva implícita

de 1847 y la real órden de 10 de Junio del mismo año, en cuanto sean aplicables despues de la última reforma.

(1) Real cédula de 10 de Noviembre de 1818 y órden de la Regencia de 23 de Junio de 1823.

la condicion de una precaria existencia, porque no hay garantías para su posesion constante ni para su goce tranquilo. Las leyes protectoras de la propiedad, convirtiendo lo absoluto en relativo, cercenan el primitivo poder del propietario; pero al mismo tiempo, transformando el derecho en hecho, afianzan el dominio particular.

La administracion por otra parte debe proveer á las necesidades públicas, ya procurándose medios ó recursos con que comprar objetos ó pagar servicios, ya imponiendo servidumbres á la propiedad particular en bien del estado, y ya exigiendo el sumo grado de sacrificio al individuo al expropiarle por causa justificada de utilidad comun.

1975.—Son las contribuciones la primera deuda de la propiedad y su conjunto forma las rentas del estado. La razon del impuesto es el gasto, como la razon del gasto es el servicio y el título de su legitimidad. La conservacion del estado exige que todo español contribuya á llevar las cargas públicas con una parte proporcional á su fortuna. Los recursos del Tesoro consisten en la riqueza de los contribuyentes.

A los economistas incumbe el exámen de las teorías relativas á la contribucion ó la ciencia pura de los impuestos, y á nosotros nos pertenece el estudio de las leyes que regulan este servicio administrativo.

1976.—No puede imponerse ni cobrarse ninguna contribucion que no haya sido votada por las Córtes, ó por las corporaciones populares legalmente autorizadas para imponerla (1). Hay una razon política del artículo citado, á saber, la necesaria intervencion, la justa vigilancia del poder legislativo en los actos del ejecutivo, porque negar á un ministerio los recursos para gobernar, equivale á declarar que no posée la confianza de las Córtes, y que no existe la conveniente armonía entre los poderes constitucionales; y hay además otros motivos más cercanos á la administracion, esto es, la seguridad de la propiedad y la limitacion de los gastos á lo que exigen las verdaderas necesidades del estado.

Sin aquella garantía el Gobierno pudiera pedir al propietario una cuota parte de sus rentas sin tasa y aun demandarla toda; y

(1) Const., art. 15.

quien fuere dueño absoluto de toda la renta, pronto atentaria contra el capital. Sin dicha garantía la riqueza contribuyente será la medida de los gastos públicos, y no éstos el límite de la contribucion, porque el derecho del estado á la hacienda del individuo tanto se extiende, cuanto las necesidades públicas alcanzan. Lo arbitrario en materia de impuestos destruye la propiedad por dos caminos; convirtiendo el dominio pleno en usufructo, y despojando al propietario de lo supérfluo, y de ambos modos, secando las fuentes de la produccion, se aniquila la riqueza nacional.

La intervencion del pueblo en el otorgamiento de los impuestos no es una novedad de nuestros tiempos, sino ley fundamental de estos reinos, y tan antigua, que D. Fernando IV hizo ordenamiento sobre ello en las Córtes de Valladolid en 1307 confirmado en las de Madrid de 1329, 1391 y 1393 y en otras posteriores.

Fundábase el sistema tributario vigente á principios del siglo en restos de prestaciones feudales, en arbitrios para conllevar las cargas públicas y en poca doctrina y ménos estudio de las fuentes de la riqueza.

Las Córtes de Cádiz decretaron un nuevo plan de contribuciones suprimiendo las antiguas rentas provinciales, las estancadas y las aduanas interiores, para establecer en su lugar una contribucion directa en toda la Península é islas adyacentes. La restauracion monárquico-absoluta volvió al sistema vigente en 1808. El ministro Garay en 1817 intentó varias reformas que no pudo llevar á cabo por la oposicion de las clases interesadas en mantener los antiguos abusos. En el segundo período constitucional decretaron las Córtes otro plan de contribuciones que tambien padeció naufragio en 1824; y por último, caminando paso á paso y contentándose el Gobierno con introducir tal cual mejora, llegamos al año 1845, época de la renovacion completa de nuestro sistema tributario (1).

1977.—Divídense segun él las contribuciones en generales y locales: las primeras son comunes á todo el reino y satisfacen las necesidades de la nacion, y las segundas son especiales á

(1) Decreto de las Córtes de 13 de Setiembre de 1813, reales decretos de 23 de Junio de 1814 y 30 de Mayo de 1817, decreto de las Córtes de 29 de Junio de 1821, decreto de la Regencia de 9 de Junio de 1823 y real decreto de 23 de Mayo de 1845.

ciertos territorios y se aplican á cubrir las de una provincia ó pueblo.

ARTÍCULO 1.º—*Contribuciones generales.*

1978.—Contribuciones generales.
1979.—DIRECTAS:
1980.—De inmuebles, cultivo y ganadería.
1981.—Repartimiento.
1982.—Cobranza.
1983.—Procedimiento gubernativo.
1984.—Via contenciosa.
1985.—Industrial y de comercio.
1986.—Sus bases.
1987.—Cédulas personales.
1988.—Impuesto de derechos reales y transmision de bienes.
1989.—INDIRECTAS:
1990.—Renta de aduanas.
1991.—Circulacion interior.
1992.—Consumos.
1993.—Supresion.
1994.—Restablecimiento.
1995.—Sello y timbre.
1996.—Tabacos.
1997.—Otros impuestos.

1978.—Las contribuciones propiamente dichas ó las cargas reales extensivas á toda la monarquía, se clasifican en directas ó indirectas segun la base en que descansan.

1979.—Son directas:

1980.—I. La de *inmuebles, cultivo y ganadería* que se exige por medio de repartimiento segun el producto líquido de las tierras, edificios, censos ó pensiones y salinas particulares, salvo los casos en que gozan estos bienes de exencion absoluta ó parcial, temporal ó permanente (1).

1981.—La Diputacion distribuye el cupo principal y cantidades adicionales para atender á los gastos de repartimiento y cobranza y á los de interés comun entre los pueblos de la provincia; y cada Ayuntamiento asociado con un número igual de peritos repartidores, fija las cuotas individuales.

Los contribuyentes presentan relaciones juradas de sus predios rústicos y urbanos, censos, foros ú otra cualquiera carga permanente impuesta sobre los bienes inmuebles, con expresion de su valor en renta deducidas las pensiones ó gravámenes á que estuvieren sujetos. Los peritos repartidores con presencia de estos datos hacen la evaluacion tomando un período de ocho ó diez años, deduciendo un término medio para compensar los

(1) Ley de presupuestos, art. 2 y real decreto de 23 de Mayo de 1845.

accidentes prósperos y adversos que alteran los productos y gastos de las fincas y los precios de los frutos.

Formado el padron general de la riqueza inmueble del pueblo, el Ayuntamiento lo expone por espacio de quince dias, á lo ménos, en un paraje público, durante cuyo plazo todo contribuyente por sí ó por apoderado puede hacer sus reclamaciones.

Rectificado el padron y recibido el cupo señalado al pueblo, debe el alcalde reunir inmediatamente al Ayuntamiento para acordar las cantidades adicionales con que haya de ser recargado. En seguida se verifica el repartimiento, fijando el tanto por ciento con que la riqueza general imponible debe contribuir, y determinando los repartidores las cuotas individuales en esta proporcion, conforme al líquido comun de cada contribuyente. Se expone al público por otros quince dias, se oyen y deciden las reclamaciones de los interesados, y lo aprueba definitivamente la Diputacion provincial dentro de igual plazo. Si no lo hace, corresponde al gobernador examinarlo y ordenar su publicacion (1).

La contribucion recae sobre los productos líquidos del año mismo en que se realiza el pago, y la ley hace responsable á la persona ó personas que perciban dicho producto, si bien lo exige al poseedor de las fincas ó dueño de los ganados al vencimiento de cada plazo de cobranza. A falta de propietario, se exige la cantidad total señalada á las fincas del arrendatario, colono ó inquilino, salvo su derecho para descontar éstos de la renta la parte de cuota que al primero corresponda.

El pago de esta contribucion se verifica por mensualidades anticipadas, entendiéndose vencido el plazo para el pago el quinto dia de cada mes.

No se admite la suspension del pago de cuota legalmente impuesta á pretexto de reclamacion pendiente. Resuelta en favor del contribuyente le será abonada en el pago ó pagos inmediatos la cantidad indebidamente satisfecha, es decir, el exceso, y le será devuelta íntegra, si no estuviese obligado á contribuir por aquel concepto.

Ninguna cuota no reclamada por espacio de dos años es exigible del contribuyente.

(1) Circular de 9 de Mayo de 1873.

1982.—La cobranza se ejecuta por medio de cobradores particulares nombrados por el Gobierno, con las condiciones y fianzas que considere prudente exigirles (1). No obstante, la administracion se encargó desde luégo de ella en las capitales de provincia y se propuso extenderla. Y en efecto, si razones de economía pudieran tal vez aconsejar el sistema de encomendar la cobranza á los Ayuntamientos al uso antiguo, otros graves motivos obligan á desecharlo, porque ni éstos deben perder el carácter de autoridades domésticas y tutelares, ni es bien que el Gobierno quede á merced de una corporacion ó alcalde en quienes ejerce escaso influjo para el exacto desempeño de un servicio administrativo del cual pende la diaria existencia del estado.

Hoy es el Banco de España quien lo desempeña por delegacion del Gobierno.

Los cobradores recaudan de los contribuyentes, piden oportunamente el apremio contra los morosos, vigilan la exactitud y puntualidad de la ejecucion, solicitando de la autoridad competente las providencias de correccion necesarias, y responden con sus fianzas de los atrasos á que dieren lugar con su negligencia.

Las ofensas inferidas á los agentes subalternos de la cobranza en el ejercicio de sus funciones deben ser perseguidas de oficio y castigadas como delitos contra los agentes de la autoridad (2).

1983.—Todos los procedimientos de la cobranza, sin exceptuar los que llevan consigo medidas coactivas contra las personas que tomen parte en ella ó en los repartimientos, se consideran gubernativos; de manera que miéntras se trate del interés directo de la Hacienda pública, no pueden los jueces ni los tribunales entorpecer la accion del Gobierno ó de sus delegados (3).

1984.—No procede la via contenciosa en las cuestiones relativas á la estimacion de la riqueza inmueble y pecuaria; pero sí cuando la reclamacion se funda en el exceso de la cuota impuesta al contribuyente, ó en el agravio comparativo, esto es, con relacion á los demás de su clase (4). Es seguramente el impuesto un gravámen de la riqueza; pero la ley no impone esta carga

(1) Ley de 27 de Mayo de 1856, é instruccion de 20 de Agosto de 1859.
(2) Cód. penal, art. 270.
(3) Real decreto de 23 de Mayo de 1845, arts. 11-63.
(4) Reales órdenes de 20 de Setiembre de 1852 y 4 de Setiembre de 1867.

sino en proporcion á los haberes de cada uno: de donde se infiere que cuando la administracion falta á los preceptos de la justicia y á las reglas de equidad en el repartimiento de las contribuciones, viola el derecho de propiedad y comete un exceso de poder en daño de los particulares que deben hallar amparo en los tribunales contencioso-administrativos.

En virtud de recientes disposiciones deben rectificarse los amillaramientos que hasta aquí han servido de base para repartir la contribucion territorial (1).

1985.—II. La *contribucion industrial y de comercio,* á la cual está sujeto todo español ó extranjero que ejerza cualquiera industria, comercio, profesion, arte ú oficio no comprendido en las exenciones que la ley declara (2).

1986.—Las bases para el repartimiento de la contribucion industrial y de comercio, son:

I. Distribucion de las diversas industrias no exentas en cinco tarifas.

II. La cuota de cada contribuyente varía con arreglo á la poblacion, es decir que será mayor en las de grande vecindario, y en las de corto vecindario menor.

III. Formacion de matrículas generales de todos los contribuyentes por este concepto en cada distrito municipal.

IV. Formacion de gremios ó colegios de todos los que ejerzan una misma profesion, industria, arte ú oficio para el señalamiento de cuotas segun las utilidades probables ó presumibles (3).

Esta contribucion tambien puede ser recargada con cantidades adicionales para atender á los gastos provinciales ó locales de interés comun.

1987.—III. *Cédulas personales.*—Están sujetos al pago de dicho impuesto todos los españoles y extranjeros residentes en España mayores de catorce años. Exceptúanse:

I. Los pobres de solemnidad, entendiéndose por tales los mendigos y los recogidos en los asilos de beneficencia.

(1) Real decreto de 18 de Diciembre de 1846, circular de 6 de Marzo de 1860, decreto de 1.º de Mayo de 1873, é instr. de 10 de Junio del mismo año.

(2) Ibid., art. 6, y reales decretos de 23 de Mayo de 1845, 27 de Marzo de 1846 y 19 de Mayo de 1848.

(3) Reales decretos de 23 de Mayo de 1845, 27 de Marzo de 1846, 1.º de Julio de 1850, 20 de Octubre de 1852, 25 de Setiembre de 1865 é instr. de 23 de Diciembre del mismo año, real órden de 4 de Setiembre de 1867, órden de 3 de Diciembre de 1868, reglamento de 20 de Marzo de 1870 y decreto de 29 de Mayo de 1873.

II. Las religiosas profesas que viven en clausura.

III. Los penados, miéntras dura su reclusion.

Las cédulas personales caducan al fin de cada año económico (1).

1988.—IV. *Impuesto de derechos reales y transmision de bienes.*—Dan orígen á la contribucion:

I. Las traslaciones de dominio de bienes inmuebles y las de derechos reales sobre los mismos.

II. La constitucion, reconocimiento, modificacion ó extincion de derechos reales afectos á los bienes inmuebles.

III. Las transmisiones de dominio de bienes muebles por causa de muerte.

IV. Las de igual naturaleza á consecuencia de actos judiciales ó administrativos, ó en virtud de contratos no hipotecarios otorgados ante escribano (2).

Esta contribucion, conocida en otro tiempo con el nombre de derecho de hipotecas, estaba justificada como medio indirecto de averiguar en un período más ó ménos largo la riqueza inmueble, su verdadero valor y la extension de la materia contribuyente. A falta de catastro se acudia á un dato estadístico tomado del movimiento de la propiedad territorial. Las últimas reformas introducidas en nuestra legislacion hipotecaria dispensan al Gobierno de proseguir aquellos trabajos de investigacion, y el derecho que devengan las traslaciones de dominio y demás actos semejantes es hoy real y verdaderamente fiscal.

1989.—Son contribuciones indirectas:

1990.—I. *La renta de aduanas.*—Es decir, los derechos que se cobran en los puntos de nuestras costas y fronteras designados por el Gobierno para la entrada y salida de las mercaderías en los dominios de España.

A los derechos de importacion y exportacion que determinan los aranceles, se agregan el impuesto único de descarga y el de transporte de viajeros, así como los de cuarentena y lazareto, ó sea de policía sanitaria y otros llamados menores (3).

1991.—En época no lejana fueron suprimidas las aduanas in-

(1) Decreto de 26 de Junio de 1871 y reglamento de 23 de Agosto del mismo año.

(2) Real decreto de 11 de Mayo de 1872, reglamento de 14 de Enero de 1873, y decreto de 26 de Junio de 1874.

(3) Ordenanzas de aduanas de 15 de Julio de 1870.

teriores, quedando una línea en las costas y fronteras en donde se verifica el registro, y otra segunda para el contraregistro, mediando entre ambas una zona no ménos ancha de una legua ni más de cinco. Era la mente del Gobierno, autor de la reforma, que el tráfico y circulacion de los géneros, frutos y efectos extranjeros y coloniales fuese completamente libre en lo interior del reino, de forma que las pesquisas del resguardo no se extendiesen más allá de los puntos de confrontacion.

Mas sean los vicios de la administracion (que no sin causa un escritor político del siglo XVII llamó á las aduanas *puertas de la muerte*), sean las dificultades de la práctica, ó lo que es más probable, el aislamiento de una providencia que debia ir acompañada de otras, cada una de las cuales formase parte integrante de un sistema, es lo cierto que el Gobierno se mostró perplejo é irresoluto, y se vió obligado á dictar reglas muy severas para la represion del contrabando, declarando por punto general que ni los géneros estancados ni los prohibidos á comercio gozasen de las franquicias otorgadas á los demás, y mandando que fuesen aprehendidos en donde quiera que fuesen hallados. Una ley especial (dijo) determinará las reglas que hayan de observarse para la circulacion de las mercaderías así por la zona fiscal, como por lo interior del reino, despues de haber salido de los puntos de adeudo (1).

Hoy la circulacion ó transporte de mercaderías de un punto á otro del territorio español sin salir á la mar ni cruzar la frontera, es libre con ciertas condiciones; pero no así la de efectos estancados, tejidos, ropas y géneros coloniales por la zona terrestre durante la noche, á no ser que sean transportados en ferro-carriles, diligencias ó mensajerías de itinerario fijo.

Dentro de la zona fiscal no se permite el establecimiento de depósitos de géneros extranjeros ó coloniales sino en las poblaciones que tengan Administracion de aduanas ó de rentas. Aun las fábricas situadas dentro de la zona fiscal en las fronteras de tierra son objeto de una especial vigilancia (2).

1992.—II. *El impuesto de consumos.*—Varias veces fué abolido por odioso, desigual, vejatorio, impopular, de difícil y costosa recaudacion; y sin embargo otras tantas fué restablecido,

(1) Instruccion de aduanas de 5 de Marzo de 1852.
(2) Ordenanzas de aduanas, arts. 172 y sig.

porque nada ha bastado á llenar el vacío que la supresion dejaba en las arcas del Tesoro (1).

1993.—El Gobierno provisional hizo este sacrificio á la opinion con mejor deseo que fortuna (2). Para reemplazarlo discurrió acudir á un repartimiento personal ó verdadera capitacion; arbitrio imposible segun lo acreditó la experiencia. Luégo imaginó apropiarse los recargos provinciales y municipales, quedando las corporaciones populares indotadas, por lo cual hubo necesidad de autorizar á las Diputaciones y Ayuntamientos para establecer impuestos sobre artículos de comer, beber y arder de produccion nacional (3). Por último apeló á la creacion de uno módico especial sobre la produccion y expendicion de los mismos artículos ántes gravados con los derechos de consumo, y todo en vano. Un ciego y obstinado espíritu de sistema, el amor propio comprometido, el temor á la impopularidad y el rubor de la contradiccion se disfrazaban con la falsa idea que la libertad no era compatible con la contribucion indirecta. La Gran Bretaña en Europa, y en América los Estados Unidos, desmienten al autor de la sentencia.

1994.—El Gobierno, apremiado por las circunstancias, restableció el impuesto de consumos, aunque limitado á cuatro artículos, carnes, líquidos, jabon y sal (4). Posteriormente lo extendió á ocho especies asentando las tarifas sobre la base de la poblacion de cada distrito municipal, sin distincion de capitales de provincia y pueblos subalternos (5).

1995.—III. *Sello y timbre.*—Este derecho se percibe de todos los documentos que tienen por objeto transacciones mercantiles, transmision de valores, reconocimiento de créditos, recibo de cantidades ó pagos de cualquiera clase, y se satisface:

I. Mediante el empleo de papel sellado.

II. Por el timbre en seco.

III. Por el timbre ó sello necesario á la documentacion.

Los contraventores, además de incurrir en multa, se exponen

(1) Reales decretos de 23 de Mayo de 1845, 25 de Febrero de 1848 y 15 de Diciembre de 1856, é instr. de 24 de Diciembre del mismo año.

(2) Decreto de 12 de Octubre de 1868.

(3) Ley de 23 de Febrero de 1870.

(4) Decreto de 11 de Mayo de 1873.

(5) Decreto de 26 de Junio de 1874.

á que los documentos faltos de este requisito, sean declarados nulos y de ningun valor en juicio y fuera de él (1).

1996.—IV. *Renta de tabacos.*—Una de las antiguas rentas estancadas, ó verdaderos monopolios que el Gobierno ejercia para aumentar con sus productos los ingresos del Tesoro.

Aunque al estanco sucedió un régimen de medio estanco, puesto que fué autorizada la expendeduría de tabacos habanos por cuenta de los particulares, hoy, revocada aquella licencia, la fabricacion y venta de tabacos de todas clases son exclusivas del Gobierno (2).

1997.—V. En fin, por no fatigar al lector, añadiremos que tambien forman parte de los ingresos del Tesoro y dan orígen á una renta pública las *Casas de moneda*, las *Loterías*, las *Licencias de armas y de caza*, el *Impuesto sobre las tarifas de viajeros*, el *Timbre sobre las de mercaderías*, el de *Sueldos y asignaciones del estado*, el de *Empleados en la administracion provincial y municipal*, el *Cánon* que satisfacen las minas y otros menores, de los cuales unos son permanentes, otros transitorios, y algunos participan del carácter de transitorios y permanentes á la vez, porque sufrieron recargos con aplicacion especial á los gastos de la última guerra civil.

ARTÍCULO 2.º—*Recargos y arbitrios.*

1998.—Unidad del sistema tributario.
1999.—Espíritu de la legislacion vigente.
2000.—Administracion y custodia de los fondos provinciales.
2001.—Contador.
2002.—Depositario.
2003.—Responsabilidad.
2004.—Inversion.
2005.—Ordenacion de pagos.
2006.—Recaudacion é inversion de los fondos municipales.
2007.—Nombramiento y separacion de los empleados.
2007 (*bis*).—Ordenacion de pagos.

1998.—El principio de la unidad se ha convertido en precepto de rigorosa observancia desde que la Constitucion ordenó que

(1) Decretos de 11 de Mayo de 1872 y 26 de Junio de 1874. V. sobre sellos de Correos y Telégrafos, papel de multas, matrículas y reintegros y sellado, órden de 20 de Abril de 1869, circular de 18 de Enero de 1870, órdenes de 1.º de Febrero y 2 de Abril de 1870, etc.

(2) Real decreto de 20 de Abril de 1866, decretos de 26 de Junio y 29 de Octubre de 1874, y real decreto de 28 de Enero de 1875.

las facultades de las Diputaciones y Ayuntamientos en materia de impuestos debia fijarse de modo que los provinciales y municipales no se hallasen nunca en oposicion con el sistema tributario del estado (1).

Segun la legislacion anterior á la vigente las contribuciones para los gastos de la administracion provincial y municipal corrian unidas á las generales del estado, y así con justa razon llevaban el nombre de recargos, porque en efecto se obtenian los ingresos por medio de cuotas adicionales, y sólo cuando eran insuficientes, se cubria el déficit con arbitrios especiales. De esta suerte el principio de la unidad quedaba á salvo, pues la ley concedía al Gobierno la facultad de autorizarlos, y no como un acto de tutela administrativa del poder central respecto á las corporaciones populares, sino como una necesidad de órden y concierto entre todas las partes de la Hacienda pública, supuesto que uno mismo es el contribuyente.

1999.—El criterio que inspiró la legislacion posterior es distinto, pero no contrario. El respeto á la libertad de la provincia y el municipio que algunas veces se acerca y casi se confunde con una verdadera autonomía, hizo que prevaleciese la máxima que los ingresos para atender á los gastos provinciales y municipales fuesen independientes de los generales de estado (2). Sin embargo el legislador se guardó muy bien de quebrantar el principio de la unidad. Léjos de eso no formó escrúpulo de descender á multitud de pormenores reglamentarios; de donde se colige que los ingresos de la administracion provincial y municipal, hablando con propiedad, son distintos, pero no independientes de los generales del estado.

2000.—La recaudacion, administracion y custodia de los fondos provinciales están á cargo de los empleados y agentes que la Diputacion nombra y separa á su voluntad. El contador y el depositario son los principales.

2001.—El nombramiento del primero no es tan libre que la Diputacion pueda hacerlo á su arbitrio, puesto que ordena la ley haya de recaer precisamente en persona que reuna determinadas circunstancias, tales como:

I. Ser ó haber sido contador en provincia de igual clase.

(1) Const., art. 99.
(2) Ley de 23 de Febrero de 1870, art. 1.

II. Haber desempeñado durante dos años igual destino en provincia de clase inmediatamente inferior.

III. Haber servido por espacio de seis, y entre ellos dos como oficial primero de contaduría ú otro destino análogo en la misma provincia, ó en otra de la misma clase.

IV. Ser profesor mercantil.

El oficio propio del contador es llevar la cuenta y razon de los fondos provinciales, é intervenir sus entradas y salidas.

2002.—El depositario tiene bajo su custodia los caudales y hace los pagos. Para mayor seguridad presta la fianza que la Diputacion estima necesaria, ántes de tomar posesion de su cargo.

2003.—Así como estos empleados y los agentes que los auxilian son responsables á la Diputacion de toda quiebra, malversacion ó desfalco, así tambien ésta lo es civilmente á la provincia en caso de negligencia ú omision probada, sin perjuicio de los derechos que contra aquéllos pueda ejercitar con arreglo á las leyes.

2004.—Corresponde á la Diputacion la distribucion é inversion de los fondos provinciales conforme al presupuesto y á las reglas comunes de la contabilidad.

2005.—El vicepresidente de la Comision provincial es el ordenador de pagos (1).

2006.—Por analogía pertenece á los Ayuntamientos recaudar é invertir los fondos municipales, aplicándolos á los distintos servicios de su particular competencia. La ley les obliga á su distribucion mensual con sujecion al presupuesto.

2007.—Es atribucion exclusiva de estas corporaciones populares nombrar y separar al contador, depositario y demás empleados y agentes que manejan los caudales del municipio con facultad plena y absoluta, pues ninguna condicion se requiere para ejercer dichos cargos, salvo la fianza que deben prestar, so pena de incurrir los individuos del Ayuntamiento en responsabilidad civil en caso de alcance, segun queda advertido á propósito de los diputados provinciales.

No es obligatorio, sino potestativo en los Ayuntamientos, nombrar contador y depositario de los fondos municipales. Si por razones de economía ú otra causa cualquiera acuerdan suprimir

(1) Ley provincial, arts. 71 y sig.

el primero de estos cargos, un regidor elegido por el Ayuntamiento mismo hará sus veces y correrá con la intervencion.

Cuando en un pueblo no haya persona que quiera aceptar la depositaría, el Ayuntamiento lo declara concejil y obligatorio; pero en tal caso no lleva aneja la prestacion de fianza, ni se exige á quien lo desempeña que haya el menor gasto, debiendo ser todos de cuenta del municipio.

2007 (*bis*).—La ordenacion de pagos corresponde al alcalde (1).

CAPÍTULO II.

De la administracion de la Hacienda pública.

2008.—Hacienda pública.
2009.—Intervencion del Gobierno.
2010.—Reglas de su administracion.
2011.—Unidad y sencillez.
2012.—Igualdad proporcional.
2013.—Cobranza fácil y económica.
2014.—Estados de ingresos y gastos.
2015.—Facultades de la administracion de las rentas públicas.
2016.—Procedimientos contra los deudores á la Hacienda.
2017.—Pago de las deudas contra el estado.
2018.—Venta y administracion de bienes nacionales y otras fincas.
2019.—Procedimientos para el reintegro de los créditos á favor de la Hacienda.
2020.—Responsabilidad de los primeros y segundos contribuyentes.
2021.—Privilegios de la Hacienda en concurso de acreedores.

2008.—Constituyen nuestra Hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos pertenecientes al estado, cuyos rendimientos forman el haber del Tesoro y se aplican al pago de las obligaciones del estado (2).

2009.—Al Gobierno, como gerente de la fortuna nacional pertenece administrar la Hacienda pública, percibiendo los ingresos y ordenando los gastos segun la Constitucion y las leyes de presupuestos bajo la responsabilidad de los ministros; pero no puede

(1) Ley municipal, arts. 146 y sig.

(2) Ley de 20 de Febrero de 1850, art. 1, y ley provisional de administracion y contabilidad de la Hacienda de 25 de Junio de 1870, art. 1.

enajenar, ni hipotecar los derechos de la Hacienda, ni arrendar las rentas públicas, ni someter á juicio de árbitros las contiendas que sobre éstas ó aquéllos se susciten sino en virtud de una ley, porque los actos de semejante naturaleza son más que una simple gestion, y pueden comprometer de una manera grave y permanente los intereses del estado.

2010.—La fortuna de los pueblos, ha dicho un famoso hacendista, se gobierna conforme á los mismos principios que la de los particulares, y el espíritu de órden es por tanto la primera necesidad de su administracion.

Para que esta sea ordenada y perfecta debe subordinarse á las siguientes reglas:

I. Unidad y sencillez.

II. Distribucion equitativa de las cargas públicas.

III. Percepcion fácil, cómoda y económica de las rentas.

IV. Estados de la administracion claros y sencillos, para que al primer golpe de vista pueda formarse cabal idea de la situacion de la Hacienda.

2011.—La unidad se establece clasificando las rentas, acercando las semejantes y reduciéndolas á sistema. Por medio de la unidad se llega á la sencillez que consiste en descartar la administracion de la Hacienda pública de cuanto sea extraño á este servicio, y atraerse lo perteneciente.

Segun esta regla:

I. La recaudacion del haber del Tesoro se halla á cargo del ministerio de Hacienda y se verifica por agentes del mismo responsables, sujetos á rendicion de cuentas y á prestar fianzas cuando lo exija la seguridad de los fondos al tenor de los reglamentos.

II. Aunque la administracion de las rentas, impuestos ó derechos que en el dia están á cargo de otros ministerios por corresponder á servicios especiales, continúe bajo su direccion, los agentes destinados á su cobranza dependen inmediatamente del de Hacienda en punto á la entrega y aplicacion de fondos y á la rendicion de cuentas.

III. La suma de los caudales públicos, inclusos los reintegros de pagos indebidos y el producto en venta de los efectos que se enajenen por inútiles ó innecesarios en todos los ramos del servicio del estado, se reunen en el Tesoro ó sus dependencias, in-

gresando en sus arcas material ó virtualmente. Quedaron, pues, suprimidas las depositarías y pagadurías especiales, y se acordó la centralizacion absoluta de todos los fondos del Tesoro público, porque en realidad no hay en cada estado sino un presupuesto, una cuenta, y en fin una caja, siendo las especiales oficinas subalternas (1).

2012.—La igualdad proporcional del impuesto es la condicion más necesaria de órden y economía, porque sin ella no hay verdad en Hacienda, ni justicia en el repartimiento de las cargas entre los contribuyentes. Esta justa proporcion se obtiene reuniendo el Gobierno gran copia de datos y noticias estadísticas, asentando las contribuciones en bases ciertas, adoptando una série de providencias relativas á determinar las cuotas individuales y deshaciendo los errores ó agravios cometidos en estas operaciones. Tambien conduce á desviar al Gobierno de este grande escollo de la administracion el prohibir que se concedan exenciones, rebajas ó perdones de impuestos ó derechos de la Hacienda pública, ni moratorias para el pago de los débitos al Tesoro sino en los casos y en la forma prescrita por las leyes (2).

Puede el Gobierno conceder rebajas y perdones de una parte de la contribucion territorial á las personas ó pueblos que hayan perdido sus cosechas á causa de alguna calamidad extraordinaria, y moratorias de un año para el pago de lo que adeuden por la misma contribucion respecto al ejercicio corriente ó anteriores, siempre que hayan perdido las cosechas durante el año económico ó el anterior por igual motivo. La misma gracia puede otorgar en el propio caso á los compradores de bienes nacionales en cuanto á los plazos vencidos ó que habrán de vencer segun las leyes de desamortizacion y las condiciones de la subasta.

Para optar á la moratoria deben los Ayuntamientos, asociados á las Juntas municipales, instruir expediente justificativo de la calamidad ó pérdida de la cosecha, informado por la Diputacion y la administracion económica de la provincia; y los compradores acreditar además que ellos y la finca deudora al estado no

(1) Ley de 25 de Junio de 1870, arts. 2, 3 y 4, y real decreto de 10 de Mayo de 1851 é instrucciones de 20, 23 y 26 de Junio del mismo año.

(2) Ley de 25 de Junio, art. 5.

han quedado libres de la calamidad ó pérdida que afligen al pueblo, y que no poséen bienes en otro punto.

Estos expedientes se incoan ante el gobernador respectivo, quien los eleva con su dictámen al ministerio de Hacienda por conducto de las direcciones generales de Contribuciones ó de Propiedades y Derechos del estado segun los casos (1).

2013.—La facilidad, comodidad y economía de la cobranza son prendas seguras de la exactitud del servicio y una muestra clara del respeto que el Gobierno profesa á la propiedad particular, no imponiéndole otros gravámenes que los necesarios para la salud y comodidad del estado. Por esta causa se prohibe el arrendamiento de las rentas públicas fuera de los casos en que se halle expresamente autorizado por las leyes de su creacion ó por otra especial. El sistema de los arriendos adolece de gravísimos inconvenientes, porque es la cobranza más cara de todas, la más dura y ocasionada al abuso, mengua la dignidad del Gobierno y le somete á la vergonzosa tutela de los hombres de negocios.

2014.—Los estados de la Hacienda se logran redactando con precision y claridad los presupuestos de ingresos y gastos, y presentando á las Córtes cada año las cuentas del anterior.

2015.—Corresponde á la administracion:

2016.—I. Proceder contra los deudores de la Hacienda pública hasta conseguir la cobranza de los créditos liquidados á su favor, cuyos procedimientos son puramente administrativos, sin que puedan pasar á contenciosos, miéntras no se realice el pago ó la consignacion de la cantidad líqüida en las cajas del Tesoro.

La tramitacion es la que las leyes y reglamentos señalan á la via del apremio (2.)

A todo procedimiento de apremio para la cobranza de débitos á favor de la Hacienda pública debe preceder ó acompañar el embargo formal de los bienes muebles ó inmuebles, para evitar que miéntras corren los términos del procedimiento los deudores los enajenen, y sea la Hacienda defraudada en sus derechos é intereses. Asimismo debe hacerse de los inmuebles la anotacion preventiva en el Registro de la propiedad, sin perjuicio de continuar el procedimiento de apremio en los términos establecidos por las leyes fiscales. Los registradores no deben oponer

(1) Decreto de 12 de Setiembre de 1870.
(2) Ley de 25 de Junio, art. 9.

obstáculo alguno á la anotacion acordada por los comisionados de la Hacienda pública, porque su acuerdo equivale á un mandato judicial (1).

2017.—II. Acordar el pago de sus deudas y verificarlo en la forma y dentro de los límites señalados por las leyes de presupuestos, y segun las reglas establecidas para satisfacer las obligaciones del estado.

I. Son únicamente deudas exigibles del estado las obligaciones contenidas en la ley anual de presupuestos ú otras especiales.

El ministro de Hacienda, y por su delegacion el director del Tesoro, es el ordenador general de pagos. Todos los ordenadores secundarios son subalternos del general, y por tanto el personal de estas oficinas depende directamente del ministerio de Hacienda. Exceptúanse las ordenaciones de los ramos de Guerra y Marina, las cuales, en atencion á la especialidad de estos servicios, aunque dependen de aquel centro, corren á cargo de empleados que nombran los respectivos ministros con sujecion á los reglamentos de los cuerpos administrativos del Ejército y la Armada.

Las ordenaciones de pagos de la presidencia del Consejo de ministros y de los ministerios de Gracia y Justicia, Gobernacion y Fomento, quebrantaban el principio de la unidad que debe presidir á la administracion de la Hacienda pública, por cuya razon no era posible organizar la distribucion de fondos acertadamente y en armonía con los recursos del Tesoro. De aquí su incorporacion al ministerio de Hacienda, segun queda advertido en el núm. 235.

Los ordenadores de pagos son responsables de todos los indebidamente acordados y dispuestos, á no ser que el ministro de Hacienda los ordene, despues de exponerle aquéllos por escrito su improcedencia y las razones en que la fundan. Este trámite es de esencia para ponerse á cubierto de toda responsabilidad (2).

II. Ningun tribunal puede despachar mandamiento de ejecucion, ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales del estado.

III. Los competentes para conocer de las reclamaciones de créditos á cargo de la Hacienda pública y en favor de particula-

(1) Real órden de 3 de Setiembre de 1868.
(2) Ley de 25 de Junio, arts. 49 y sig.

res dictan sus fallos declaratorios del derecho de las partes, y pueden mandar que se cumplan cuando hubieren causado ejecutoria; pero este cumplimiento pertenece exclusivamente á la administracion, y el Gobierno acuerda el pago en la forma y dentro del límite señalado en la ley de presupuestos y segun las reglas establecidas para las obligaciones del estado.

Ninguna reclamacion contra el estado á título de daños y perjuicios ó á título de equidad es admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando á éste el recurso que corresponda ante los tribunales competentes, el cual tambien prescribe por el transcurso de dos años á contar desde la misma fecha.

Todo crédito cuyo reconocimiento y liquidacion no se haya solicitado con la presentacion de sus documentos justificativos dentro de los cinco años siguientes á la conclusion del servicio de que proceda, queda prescrito. Esta disposicion no es aplicable á aquellos cuyo reconocimiento y liquidacion hayan dejado de verificarse por causas extrañas á la voluntad de los interesados, siempre que éstos justifiquen haber deducido en tiempo oportuno sus reclamaciones y los documentos que las comprueban.

IV. Las cuestiones de dominio ó propiedad, que se promuevan entre la Hacienda y los particulares, cuando lleguen al estado de contenciosas, se ventilan ante los tribunales de la jurisdiccion ordinaria (1).

Los jueces y tribunales no pueden ni deben admitir demanda alguna contra la Hacienda pública, sin que se acredite haber precedido la reclamacion de los derechos litigiosos en la via gubernativa. El ministerio fiscal del fuero ordinario representa á la Hacienda pública en juicio, y está obligado á consultar al ministro del ramo en todas las causas y negocios graves, y muy particularmente ántes de entablar ó contestar una demanda, á no haber ya recibido instrucciones al efecto ó en casos de reconocida urgencia.

Son nulas y de ningun valor ni efecto las sentencias que se dicten en pleitos de interés de la Hacienda, cuando en ellos no se hayan comunicado al ministerio público las instrucciones correspondientes, salvo si solicitadas por el fiscal el ministro

(1) Ley de 25 de Junio, art. 15.

tardase en comunicarlas más de dos meses, y la tardanza se justificase en autos con certificacion del mismo (1).

2018.—III. Tambien son actos administrativos la venta y administracion de bienes desamortizados y propiedades del estado, debiendo ventilarse las contiendas que sobre incidencias de subastas ó arrendamientos de dichos bienes se susciten ante las corporaciones ó tribunales competentes, con sujecion á los trámites que determinan ó determinen las leyes y reglamentos particulares de estos servicios, si no hubiesen podido terminarse mediante avenencia por la via gubernativa (2).

2019.—IV. Pertenecen al mismo órden los procedimientos para el reintegro de la Hacienda pública en los casos de alcances, malversacion de fondos ó desfalcos, cualquiera que sea su naturaleza, y se siguen por la via de apremio miéntras sólo se dirijan contra los empleados alcanzados ó sus bienes y contra los fiadores ó personas responsables, ya por causa de obligaciones contraidas en las fianzas, ya por su intervencion oficial en las diligencias y aprobacion de éstas, y ya por razon de actos administrativos que hubieren ejercido como funcionarios públicos, sin perjuicio de la jurisdiccion de los tribunales competentes para conocer y fallar las causas criminales de este orígen. Si contra estos procedimientos se opusieren demandas por terceras personas á quienes ninguna responsabilidad liga con la Hacienda pública en virtud de obligacion ó gestion propia ó transmitida, el incidente se ventila asimismo por trámites de justicia ante los tribunales competentes.

2020.—En este procedimiento por apremio se aplican por su órden al reintegro de la Hacienda pública:

I. La fianza prestada por el empleado responsable.

II. Los bienes muebles é inmuebles de su pertenencia.

III. Los que posean los testigos de abono y los funcionarios aprobantes de la fianza, no persiguiendo á éstos miéntras no se hayan agotado los medios de reintegro contra aquéllos, y sólo por la diferencia entre el valor efectivo de las fincas hipotecadas y el que les fué atribuido al constituir la fianza.

IV. Si aun así quedare por cubrir el alcance en todo ó en par-

(1) Decreto de 9 de Julio de 1869.
(2) Ley de 25 de Junio, art. 15.

te, se dirige el apremio contra los jueces ó empleados á quienes debe exigirse la responsabilidad subsidiaria.

2021.—Tiene la Hacienda pública derecho de prelacion por sus créditos liquidados en concurrencia con otros acreedores sin otras excepciones que las siguientes:

I. Los acreedores que lo sean por título de dominio ó de hipoteca especial con relacion á las fincas comprendidas en la fianza que prestó el deudor á favor de la Hacienda, siempre que aquel título no haya caducado legítimamente, y sea su fecha posterior al otorgamiento de la fianza.

II. Los que tengan la misma accion de dominio ó de hipoteca especial sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza, si el título de aquella accion estuviere vigente; pero quedando á salvo el derecho de la Hacienda contra toda enajenacion ó hipoteca de los bienes del deudor, resultando ó pudiendo probarse haber sido simuladas, ó haberse hecho en fráude de las acciones del fisco.

III. Las mujeres por su dote entregada y revestida con todas las solemnidades prescritas por el derecho comun, excluyéndose la dote simplemente confesada, cualquiera que sea la fecha de su otorgamiento (1).

CAPÍTULO III.

De la contabilidad.

2022.—Gastos públicos: su clasificacion.
2023.—Gastos generales.
2024.—Condiciones de toda buena gestion de la fortuna pública.
2025.—Contabilidad.
2026.—Legislativa.
2027.—Administrativa.
2028.—Judicial.

2022.—Todo gasto público supone una necesidad del estado á cuya satisfaccion se aplica una porcion mayor ó menor de sus rentas. Estas necesidades, y por tanto los gastos á ellas relativos, se distinguen en *generales* y *particulares*, *ordinarios* y *extraordinarios*, *previstos* é *imprevistos* ó *fortuitos*.

2023.—Necesidades y gastos generales son los concernientes

(1) Ley de 25 de Junio, arts. 10, 13 y sig.

á toda la nacion, á diferencia de los locales ó relativos á una parte, por ejemplo, á una provincia ó pueblo: ordinarios los que responden á obligaciones tambien ordinarias ó regulares, y extraordinarios que responden á una necesidad pasajera prevista ó imprevista como una guerra ó una calamidad pública.

2024.—No es posible que haya buena administracion sin conocer las necesidades del estado, los recursos del Tesoro y el medio de aplicarlos con verdad y con eficacia. Cuanto más extensa y complicada sea la administracion, tanto más há menester introducir la justicia, el órden y la economía en la Hacienda pública.

La justicia, para que cada cual sea retribuido segun su capacidad y sus servicios: el órden, porque la cuenta y razon de los ingresos disminuye los gastos y evita las dilapidaciones, y la economía, principio fundamental de todo gasto público; no esa economía estéril y parcial que se aplica al estado por via de amputacion, sino un sistema de equilibrio entre los ingresos y los gastos y de éstos entre sí, en el cual triunfe la ciencia del empirismo y sobre la fuerza prevalezca la razon. La economía, así entendida, es la primera virtud de los Gobiernos.

La verdadera economía no consiste en rebajar á ciegas los gastos y mantener la desigualdad en el repartimiento de las cargas, ni en suprimir lo necesario y conservar lo supérfluo: fúndase en regularizar el servicio de tal modo que á ménos costa se obtengan iguales resultados, para que el Gobierno pueda proveer á todas las legítimas necesidades de la nacion.

2025.—A esto conducen las reglas de una contabilidad sencilla y severa al mismo tiempo, á saber:

I. Los presupuestos, ó las cuentas anteriores de ingresos y de gastos, ó el cálculo de lo que el Gobierno debe percibir y pagar durante un año económico, apoyado en el conocimiento exacto de las necesidades públicas y de las rentas del estado. Su verdad es hipotética, porque no siempre el ingreso probable resulta cierto, ni tampoco los gastos previstos corresponden á la cantidad imaginada.

II. Y un buen sistema de cuenta y razon que es para la Hacienda pública una regla fundamental de órden y el mejor medio de fiscalizar las operaciones del Gobierno en todo cuanto concierne á la fortuna general.

2026.—Divídese la contabilidad en legislativa, administrativa y judicial. La primera determina las relaciones de la administracion de las rentas públicas con los Cuerpos legislativos, y fija los principales deberes de las autoridades encargadas por la ley ó por el Gobierno de aprovechar los manantiales de la riqueza nacional, y de emplear las contribuciones en beneficio del estado.

2027.—La segunda abraza la universalidad de los hechos relativos á la entrada y salida de caudales en las arcas del Tesoro público, y en fin, todas las operaciones de la administracion con respecto á ingresos y gastos. Esta multitud de actos administrativos se enlazan entre sí por medio de la unidad de principios, de la uniformidad en el método y de la centralizacion de los resultados parciales y generales, de donde proceden la exactitud y regularidad de un servicio tan complicado.

2028.—Por último, la contabilidad judicial comprende la organizacion del Tribunal de Cuentas, y su competencia en todos los actos de los cobradores y pagadores de las rentas del estado. Es una jurisdiccion especial á la cual están sujetas cuantas autoridades y agentes manejan fondos públicos, y sirve para verificar la exactitud de las que debe someter á su exámen desde el último cobrador hasta el primer ministro de la Corona.

ARTÍCULO 1.º—*Contabilidad legislativa.*

2029.—Presupuestos generales.
2030.—Formacion.
2031.—Presentacion.
2032.—Clasificacion.
2033.—Aprobacion.
2034.—Ejercicio.
2035.—Año económico.
2036.—Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.
2037.—Intervencion del Tribunal de Cuentas.
2038.—Responsabilidad por exceso de pagos.
2039.—Deberes del Gobierno en materia de presupuestos.
2040.—Observacion.

2029.—Son los presupuestos generales la cuenta universal del estado, y deben contener el resúmen de todos los presupuestos especiales indicando las sumas totales de ingresos y gastos públicos por capítulos y artículos, ó en grandes partidas subdivididas en otras menores.

La clasificacion de los gastos por servicios y de los ingresos segun la índole de las rentas, el órden material, la sencillez en la exposicion de los resultados, son las primeras dotes de un presupuesto fundamental.

2030.—Cada ministerio forma el presupuesto anual de los gastos de su servicio y lo pasa al de Hacienda, por el cual se redacta y somete á la aprobacion de las Córtes el general del estado, presentando al mismo tiempo el de ingresos ó la propuesta de medios con que cubrir todas las obligaciones, cuya propuesta debe acompañar siempre á todo proyecto de ley que lleve consigo autorizacion de gasto.

El presupuesto de cada ministerio sólo comprende los gastos de su servicio clasificados por capítulos, cada uno de los cuales contiene las atenciones de una misma especie, subdivididas en el número de artículos necesarios para determinar los pormenores.

2031.—Los presupuestos generales de ingresos y gastos deben presentarse á las Córtes ántes del dia once del mes de Febrero, ó sea con la antelacion de más de cuatro meses al dia en que ha de empezar su ejercicio.

2032.—Distínguense en ordinarios y extraordinarios. En los primeros se incluyen los recursos y gastos de carácter permanente, aunque su cuantía sea variable; y en los segundos se expresan los recursos y obligaciones de carácter transitorio.

2033.—El Congreso primero y despues el Senado (porque la Cámara popular tiene la iniciativa en las leyes relativas á contribuciones y crédito público) discuten y votan todas las alteraciones que el Gobierno propone con relacion al presupuesto del año anterior (1); de modo que partiendo del principio que los presupuestos son permanentes, las demás partidas se entienden aprobadas.

Si por cualquiera causa las Córtes dejasen de votar ó autorizar algun año la ley de presupuestos para el siguiente, se reputa vigente la inmediata anterior, á no determinar otra cosa una ley especial.

2034.—El Gobierno carece de facultades para suprimir ó modificar los recursos votados por las Córtes, y mucho más para crear otros nuevos, no hallándose autorizado por la ley de pre-

(1) Const., art. 50.

supuestos ú otra especial. Tampoco puede variar el empleo de los fondos públicos sino mediante igual autorizacion.

Los ministros que ordenen exacciones no autorizadas por la ley ó la quebranten en la parte relativa á la aplicacion y distribucion de los fondos públicos, incurren en delito y son castigados con arreglo al Código penal (1).

No se considera vigente ningun presupuesto sino durante el año á que corresponda, debiendo anularse los créditos de que en él no se hubiere hecho uso, á no ser que la ley autorice su permanencia. Exceptúase el caso de no haber sido votado por las Córtes en tiempo oportuno el nuevo presupuesto.

2035.—El año económico se computa desde el 1.° de Julio hasta el 30 de Junio siguiente, y el ejercicio de cada presupuesto comprende los gastos y los ingresos de dicho período, considerándose abierto durante seis meses más, ó sea hasta el 31 de Diciembre, para concluir la cobranza de haberes y la liquidacion y pago de obligaciones pendientes por servicios de aquel año (2).

Los haberes que quedan sin cobrar y las obligaciones no pagadas al cerrarse en aquella fecha el presupuesto, se comprenden como resultas del anterior en el del año económico corriente por capítulos adicionales y con la debida distincion de servicios.

2036.—Cuando ocurren gastos urgentes y de imprescindible necesidad, que no se hallan comprendidos en los presupuestos, y que por tanto carecen de crédito legislativo, ó si se hallan comprendidos y tienen crédito legislativo resulta insuficiente, el Gobierno debe presentar á las Córtes un proyecto de ley solicitando en el primer caso un crédito extraordinario y un suplemento de crédito en el segundo, y proponiendo en ambos los medios de obtener los fondos necesarios para satisfacer aquellas obligaciones.

Si las Córtes no estuviesen reunidas, el Gobierno puede bajo su responsabilidad acordarlo:

I. Por medio de una transferencia de crédito del capítulo ó capítulos que ofrezcan remanente al capítulo ó capítulos en que existe déficit, oyendo préviamente á la Seccion de Hacienda del Consejo de Estado.

II. Cuando no haya sobrante en la misma seccion del presu-

(1) Art. 223.
(2) Ley de 20 de Junio de 1862.

puesto, el Consejo de ministros acuerda la concesion del suplemento ó del crédito extraordinario prévia consulta del Consejo de Estado en pleno acerca de la necesidad y urgencia del gasto.

Los suplementos de crédito ó créditos extraordinarios no otorgados por las Córtes se consideran provisionales hasta su definitiva aprobacion por las mismas.

Los reales decretos autorizando suplementos de crédito ó créditos extraordinarios se acuerdan en Consejo de ministros, se extienden por el de Hacienda y los refrenda el presidente del mismo Consejo.

2037.—Una vez expedidos se remiten con los expedientes que los hayan producido al Tribunal de Cuentas para su registro, y se publican en la Gaceta de Madrid. La omision de estos requisitos implica la responsabilidad del Gobierno.

2038.—Son responsables al reintegro de todo exceso de pago por el Tesoro público los jefes administrativos y funcionarios de cualquiera clase que hubiesen liquidado los créditos ó haberes ó expedido los documentos en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad administrativa no excluye la criminal, si hay motivo para exigirla con arreglo á las leyes (1).

2039.—Discutir y votar los presupuestos es la más alta prerogativa de todas cuantas poséen los Cuerpos Colegisladores y el más firme baluarte de las libertades públicas. Suplir el exámen prolijo de los presupuestos con una autorizacion al Gobierno para que continúe cobrando las contribuciones, es abdicar el derecho de inspeccion y censura que el poder legislativo ejerce con respecto al ejecutivo, y renunciar á todo proyecto de reforma y á toda esperanza de economía.

2040.—Si es verdad que discutir tantas materias económicas como los presupuestos abrazan, es tarea cansada, no se olvide que sin una discusion ámplia en la cual se sondéen todas las llagas de la sociedad, se expongan todas las miserias de los pueblos, se arbitren recursos y se juzgue en nombre de la nacion contribuyente la política del Gobierno dispensador de la fortuna pública, no existe sino la imágen del sistema representativo.

(1) Ley de 25 de Junio, arts. 40 y sig., y real decreto de 22 de Octubre de 1858.

Artículo 2.º—*Contabilidad administrativa.*

2041.—Uso de los créditos.
2042.—Distribucion mensual de fondos.
2043.—Intervencion general.
2044.—Cuentas de ingresos y gastos.

2041.—Cada ministerio hace uso de los créditos que se le han consignado sobre el Tesoro para pagar los servicios comprendidos en el respectivo capítulo, sin que pueda aplicarse el sobrante de unos á los servicios de otro distinto; pero sí dentro del mismo capítulo puede aplicarse el sobrante de un artículo á otro artículo que lo haya menester.

2042.—El Consejo de ministros aprueba mensualmente la distribucion de fondos por capítulos de los presupuestos de todos los ministerios, con sujecion á la cual la ordenacion de pagos dispone el abono de las obligaciones del estado. Los ministerios, al hacer al Tesoro público los pedidos de estas cantidades, deben expresar como requisito indispensable para su pago, el capítulo del presupuesto á que se hayan de aplicar conforme á dicha distribucion.

2043.—Los empleados que tienen á su cargo la administracion ó manejo de las contribuciones, rentas, propiedades, valores y efectos del estado, dependen directamente de la Intervencion general, á la cual deben rendir sus cuentas particulares.

Corresponde á la Intervencion:

I. El primer exámen y reparo de estas cuentas parciales y su fallo.

II. Ordenarlas y clasificarlas para que por sus resultados puedan formarse las generales que el Gobierno debe presentar á las Córtes.

III. Perseguir los descubiertos que resulten del exámen, así como los alcances que se descubran, sin perjuicio de las atribuciones propias del Tribunal de Cuentas al revisarlas y fallarlas en definitiva (1).

2044.—Las cuentas particulares de ingresos de los diferentes

(1) Ley de 25 de Junio, arts. 36, 37, 48, 57 y sig.

jefes y empleados públicos se clasifican y ordenan de modo que su reunion produzca las generales. Cualquiera que sea el ministerio del que dependen, rinden mensual y anualmente cuenta justificada de su importe á la Intervencion general, la cual, despues del competente exámen ó comprobacion, las pasa al Tribunal de Cuentas.

Las de distribucion ó pagos en otros ministerios que el de Hacienda, se reunen en sus respectivas oficinas centrales de contabilidad, y despues del competente exámen y comprobacion tambien las pasa á dicho Tribunal, remitiendo mensual y anualmente copias autorizadas á la misma Intervencion general.

Artículo 3.°—*Contabilidad judicial.*

2045.—Obligacion de rendir cuentas.
2046.—Tribunal de Cuentas.
2047.—Su antigüedad.
2048.—Su categoría.
2049.—Nombramiento de sus ministros.
2050.—Crítica.
2051.—Indole de sus atribuciones.
2052.—Su competencia.
2053.—Deslinde de su jurisdiccion.
2054.—Vias de apremio.

2045.—Todos los funcionarios que administran y manejan fondos públicos deben llevar y rendir cuenta de los caudales por ellos recaudados y expendidos. Cualesquiera que sea la clase y condicion de los que por comision expresa ó por servicios accidentales tengan parte en aquellas operaciones, quedan por este solo hecho sujetos á la rendicion de cuentas segun las reglas de comprobacion establecidas para cada caso. Es tan esencial, tan inherente al derecho de administrar fondos del estado el cumplimiento de este deber, que la ley prohibe so pena de nulidad, que en las negociaciones y comisiones del Tesoro, y en todo contrato de ejecucion material para atender á algun servicio público, se admita estipulacion ó cláusula que explícita ó implícitamente suprima ó altere las formalidades prescritas para justificar el cargo ó descargo de las personas responsables del legítimo empleo y acertada inversion de los caudales del estado.

2046.—A este fin responde el Tribunal de Cuentas, el cuerpo

más antiguo de la Hacienda, cuyo orígen se pierde en la oscuridad de la historia (1).

2047.—Consta que hubo contadores mayores del rey en los tiempos de D. Juan II del cuaderno de las Córtes celebradas en Madrid el año de 1433 (2). Consta asimismo que dió ordenanzas á la Contaduría mayor en Madrid el año de 1433 y en Guadalajara el de 1436 (3). Reformáronlas los Reyes Católicos en las Córtes de Madrigal de 1476, y despues de ellos Cárlos V, Felipe II y otros monarcas hasta Felipe V que refundió la Contaduría mayor en el Consejo de Hacienda. Arrepentido, restableció el Tribunal de la Contaduría en 1726, varias veces reformado, pero al fin subsistente (4).

2048.—El Tribunal de Cuentas pertenece á la categoría de los supremos, y se compone de un presidente, nueve ministros, de los cuales tres deben ser letrados, un fiscal y un secretario. Como auxiliares para el despacho de los negocios se les agregó cierto número de contadores y oficiales con otros subalternos.

2049.—Corresponde á las Córtes segun la Constitucion, nombrar el presidente y ministros del Tribunal dentro de las categorías que la ley señala, y con la prudente cautela que no puedan recaer estos nombramientos en individuos que pertenezcan á uno ú otro de los Cuerpos Colegisladores (5).

Esta anomalía procede de la particular naturaleza de las funciones propias del Tribunal de Cuentas. En efecto, la alta inspeccion que ejerce en todos ó casi todos los actos de la administracion pública, y el derecho de censura en multitud de casos tocantes al manejo de caudales, pueden á cada paso envolver la responsabilidad de los ministros, por lo cual ha querido la ley que las Córtes pusiesen jueces de su mano, independientes del Gobierno.

2050.—Sin embargo es de recelar que intervenga en la elec-

(1) La noticia más antigua que tenemos de oficiales del rey encargados de llevar la cuenta y razon de los tributos, nos la suministran las Córtes de Palencia de 1286 en las siguientes palabras: «Et otrosi que quando yo (Sancho IV) oviere á poner cogedores... que den la cuenta despues llanamientre, é que ge la mande tomar sin escatima, e en guisa que se non detengan mucho en las dar por culpa de *aquellos que la ovieren de tomar por mí.*» Orden. 10. Córtes de Leon y Castilla, t. I, pág. 97.

(2) Pet. 15. Córtes de Leon y Castilla, t. III, pág. 169.

(3) Ley 7, tít. v, lib. VII, ley 7, tít. IV, y ley 35, tít. v, lib. IX, Nov. Recop.

(4) Leyes 1, 2 y 3, tít. II, lib. IX, Nov. Recop., y ley 1, tít. x, lib. VI, Nov. Recop.

(5) Const., art. 58.

cion el espíritu de partido y padezca detrimento el servicio público, ó que el voto de una comision mixta producto de dos mayorías no sea bastante discreto, prevaleciendo los méritos contraidos por un candidato en sus campañas políticas sobre los mayores del hombre instruido y laborioso, de sana conciencia y experimentado en los negocios, que no ha pisado los umbrales del Parlamento. En nuestra opinion es preferible el nombramiento por el Gobierno con la garantía de la inamovilidad, á la eleccion por las Córtes con la facultad discreccional de destituir á los elegidos. Si la inamovilidad del poder judicial basta para mantener y asegurar la independencia de la magistratura, no obstante que el magistrado sea instituido por el Gobierno ¿qué razon hay para no aplicar este mismo principio á los ministros del Tribunal de Cuentas? Las asambleas numerosas y soberanas suelen en tales casos abusar de su omnipotencia, porque no hay freno á la injusticia en la responsabilidad.

Sin duda el Gobierno, revestido con poderes extraordinarios, hubo de pensar lo mismo, cuando acordó que hasta la reunion de las Córtes el poder ejecutivo ejerceria la facultad de nombrar y separar libremente al presidente y ministros del Tribunal de Cuentas (1). No necesitamos añadir que al convertir esta regla provisional en definitiva, desearíamos limitar el poder discreccional del Gobierno con la inamovilidad.

2051.—Las atribuciones del Tribunal de Cuentas participan de lo gubernativo y lo judicial, es decir, que el Tribunal ejerce á la vez autoridad y jurisdiccion. Esta es especial y privativa, de suerte que no hay recurso contra los fallos con fuerza ejecutoria. Todos los que por razon de su empleo, ó en virtud de una comision temporal administren, recauden ó custodien caudales, valores ó efectos pertenecientes al estado, sean ordenadores, interventores ó pagadores, sean sus causa-habientes, fiadores, testigos de abono, funcionarios públicos ó personas particulares subsidiariamente responsables, están sujetos á la jurisdiccion del Tribunal con derogacion de todo fuero.

2052.—Compete al Tribunal de Cuentas:

I. Requerir la presentacion de las que deban someterse á su exámen, compeliendo á los morosos.

(1) Decreto de 10 de Febrero de 1875.

II. Revisarlas, pedir documentos, poner reparos, oir á los interesados y confirmar ó reponer los acuerdos de la administracion activa.

III. Conocer de los expedientes de reintegro por alcances ó malversaciones de los caudales públicos.

IV. Declarar la absolucion de responsabilidad y la cancelacion de las obligaciones en favor de los que hayan constituido fianza.

V. Conocer de los recursos de apelacion que interpongan los depositarios de fondos municipales ó los administradores de fondos de beneficencia contra los fallos de las Diputaciones provinciales con motivo de alcances en sus cuentas respectivas.

VI. Examinar las generales del estado que redacte la Intervencion en uso de sus facultades, comprobarlas y declarar su conformidad con las particulares ó notar sus diferencias.

VII. Exigir de todas las oficinas y dependencias informes, estados, documentos, datos, noticias y cualesquiera comprobantes, y compeler á los morosos.

VIII. Librar y pasar al Gobierno certificacion del resultado que ofrezcan el exámen y comprobacion de las cuentas generales.

IX. Redactar y presentar á las Córtes en el plazo de dos años y medio contados desde el fin del ejercicio de cada presupuesto, una memoria relativa á la cuenta general correspondiente, haciendo las observaciones y proponiendo las reformas que exijan los abusos advertidos en la recaudacion y distribucion de los fondos públicos, pasando copia al Gobierno.

X. Tomar razon de los expedientes de concesion de créditos extraordinarios y suplementos de crédito que le pase el Gobierno, y presentar á las Córtes dentro del primer mes de su reunion una memoria relativa á este asunto con las observaciones que juzgue oportunas acerca de la legalidad de dichos actos.

XI. Examinar los expedientes de contratos para la adquisicion de fondos que le remita el Gobierno, y dar cuenta á las Córtes en memoria extraordinaria, haciendo notar cualesquiera faltas, abusos ó ilegalidades que se hubieren cometido.

XII. Dar cuenta á las Córtes en memoria extraordinaria de todo acto ilegal que los ordenadores é interventores pongan en su noticia para descargo de su responsabilidad.

2053.—Es de la competencia exclusiva de los jueces y tribunales de la jurisdiccion ordinaria:

I. Conocer de los delitos de malversacion, falsificacion ú otros análogos en que incurran los empleados en el manejo de caudales públicos. El de Cuentas les remite el tanto de culpa que arrojen los expedientes, no habiéndolo hecho ya la administracion activa.

II. Conocer de las demandas de tercería de dominio y prelacion de créditos que se susciten.

III. Conocer asimismo de las cuestiones que se promuevan sobre legitimidad de las escrituras de fianza, extension de las obligaciones generales contraidas por los fiadores, además de la hipotecaria, calidad de heredero del responsable y todas las que versen acerca de un derecho civil.

Miéntras se ventilan las tercerías de dominio ó las cuestiones de órden civil que sean necesariamente prejudiciales, el Tribunal de Cuentas suspende todo procedimiento en cuanto á los bienes ó derechos controvertidos. Por las tercerías de prelacion de créditos el Tribunal no alza el apremio; pero conserva en depósito el producto en venta de los bienes litigiosos para su adjudicacion al acreedor que sea declarado de mejor derecho.

2054.—La mayor eficacia de su autoridad y jurisdiccion exige que la ley faculte á este Tribunal para usar de las vias de apremio, que por su órden gradual y sucesivo son:

I. El requerimiento conminatorio.

II. La imposicion de multas hasta la cantidad de 750 pesetas.

III. La suspension de sueldo y empleo que no exceda de dos meses.

IV. La formacion de oficio de la cuenta retrasada, á cargo y riesgo del apremiado.

V. La propuesta al Gobierno de la destitucion del mismo, sin perjuicio de la formacion de causa por desobediencia, cuando en ella concurran circunstancias agravantes á juicio del Tribunal en pleno, ó de las salas respectivas (1).

ARTÍCULO 4.º—*Presupuestos provinciales.*

2055.—Gastos é ingresos.
2056.—Año económico.
2057.—Obligaciones de la administracion provincial.

(1) Ley de 25 de Junio de 1870.

2058.—Ingresos.
2059.—Formacion del presupuesto.
2060.—Su ejercicio.
2061.—Presupuesto extraordinario.
2062.—Deudas de la provincia.
2063.—Cuentas.
2064.—Su revision.

2055.—La provincia, como unidad administrativa, tiene sus gastos y sus ingresos propios; y de ahí la necesidad de un sistema de cuenta y razon, ó sea un presupuesto que forman todos los años las Diputaciones para atender con regularidad á los diferentes servicios que corren á su cargo.

2056.—El año económico se computa en la administracion provincial como en la general del estado.

2057.—El presupuesto de gastos obligatorios debe comprender las partidas necesarias, segun los recursos de cada provincia, para la buena gestion de sus peculiares intereses, en cuanto son de la exclusiva competencia de las Diputaciones.

La ley declara obligatorios los gastos que ocasionan los servicios siguientes:

I. Personal y material de sus oficinas y dependencias, y de los establecimientos provinciales de beneficencia, instruccion y sanidad.

II. Conservacion y administracion de los edificios y demás bienes de la provincia.

III. Construccion, conservacion y administracion de sus obras públicas.

IV. Inspeccion de los montes municipales.

V. Conservacion y fomento del arbolado.

VI. Suscripcion á la Gaceta, Diario de las Córtes y Coleccion legislativa.

VII. Fondo de imprevistos y calamidades públicas.

VIII. Anuncios, impresiones y otros gastos que se consideren necesarios ó convenientes.

IX. Y todos los demás que clara y terminantemente exijan la ley provincial y otras cualesquiera en la parte que deba ser cumplida por la provincia.

2058.—Constituyen los ingresos los recursos que proceden así de rentas y productos de toda clase de bienes, derechos ó capitales de la provincia ó de los establecimientos que de ella dependen, como los de las obras públicas, instituciones ó servicios costeados con sus fondos.

Cuando estos ingresos no son suficientes, la Diputacion acude por el resto á un repartimiento entre los pueblos de la provincia, en proporcion á lo que por contribuciones directas satisfaga cada uno al Tesoro segun se expresa en el núm. 2073. En todo caso los ingresos provinciales son independientes de los generales del estado. Así pues, la ley no señala límite cierto á este gravámen; de modo que es potestativo en las Diputaciones exigir de los contribuyentes una cuota menor, iguál ó mayor que la que pesa sobre ellos para acudir á los gastos del estado, y es muy grave falta poner la riqueza pública y el derecho de propiedad á discreccion de un cuerpo que no puede ni debe juzgar de los intereses generales.

2059.—La Comision provincial forma el presupuesto durante el noveno mes del año económico, y lo presenta á la Diputacion en su reunion ordinaria del siguiente. La Diputacion lo examina, discute y vota. Para su aprobacion se requiere la mayoría absoluta del número total de diputados; y una vez definitivamente aprobado, es ejecutivo, y empieza á regir al principio del nuevo año económico. Si para entónces no estuviere aprobado, seguirá rigiendo el anterior en la parte necesaria.

2060.—Terminado el año económico, quedan anulados los créditos abiertos y no invertidos durante el ejercicio del presupuesto. Durante el período de ampliacion se cancelan las operaciones de cobranza y las de liquidacion y pago de los servicios realizados en el año. Las resultas son objeto de un presupuesto adicional, prévias las liquidaciones que no pueden pasar del mes siguiente.

2061.—Procede la formacion de un presupuesto extraordinario por los mismos trámites arriba dichos, cuando los recursos consignados en el ordinario son insuficientes para cubrir atenciones imprevistas, satisfacer alguna deuda ú otro cualquier objeto de importancia.

2062.—Las deudas de la provincia que no están aseguradas con prenda ó hipoteca, no son exigibles por la vía del apremio. Si una provincia fuese condenada al pago de cierta cantidad, la Diputacion está obligada á formar un presupuesto extraordinario en el plazo de diez dias contados desde aquel en que fué ejecutoriada la sentencia, á no ser que el acreedor se avenga á que consigne en los presupuestos ordinarios sucesivos las

partidas necesarias para el pago del capital y réditos estipulados.

2063.—Las cuentas de cada ejercicio se someten al exámen de la Comision provincial, acompañadas de los documentos justificativos, dentro de los dos meses siguientes al ejercicio de que proceden. La Diputacion las censura y aprueba definitivamente, si reunen los votos de la mayoría de los vocales que la componen, no contando en el número á los individuos de la Comision que no lo tienen en este acto.

2064.—Sin embargo, todavía deben pasar al Tribunal de las del reino por conducto del Gobierno para su revision total ó parcial:

I. Cuando no fueren aprobadas por mayoría suficiente.

II. Y cuando contra el fallo de la Diputacion mediare reclamacion ó protesta de alguno de los interesados en ellas, siendo considerados tales todos los Ayuntamientos de la provincia. En este caso la revision se limita á la partida ó partidas que hayan dado orígen á la reclamacion ó protesta.

La ley procura que todos los actos relativos al exámen y aprobacion de las cuentas vayan revestidos del mayor grado de publicidad posible (1).

ARTÍCULO 5.º—*Presupuestos municipales.*

2065.—Formacion.
2066.—Obligaciones de la administracion municipal.
2067.—Clasificacion de los ingresos.
2068.—Explicacion.
2069.—Arbitrios.
2070.—Repartimiento.
2071.—Evaluacion de la riqueza.
2072.—Consumos.
2073.—Distribucion entre los pueblos de los gastos provinciales.
2074.—Atribuciones de la Junta municipal.
2075.—Recursos de agravios.
2076.—Cuándo procede.
2077.—Aprobacion del presupuesto.
2078.—Recurso á la Comision provincial.
2079.—Casos urgentes.
2080.—Cuentas.
2081.—Exámen y revision.
2082.—Publicidad.

2065.—Los Ayuntamientos forman todos los años, como las

(1) Ley de 20 de Agosto de 1870, arts. 78 y sig.

Diputaciones, sus presupuestos de ingresos y gastos. El año económico se computa de igual modo.

2066.—El presupuesto anual ordinario debe contener las partidas destinadas á cubrir los gastos obligatorios del municipio, ó sean los servicios que se derivan de las atribuciones propias y exclusivas de los Ayuntamientos en la parte que la ley considera necesaria segun los recursos de cada pueblo, y por voluntad expresa de la ley:

I. El personal y material de sus dependencias y oficinas.

II. Las pensiones, censos y cargas de justicia que pesen sobre los fondos municipales, deudas reconocidas y liquidadas y consecuencias de contratos.

III. El fomento del arbolado.

IV. Los medios preventivos y de socorro contra incendios, y de salvamento en las poblaciones marítimas.

V. La suscripcion al Boletin Oficial de la provincia, y además á la Gaceta de Madrid en las cabezas de partido y pueblos que excedan de 2.000 habitantes.

VI. El contingente del municipio en el repartimiento provincial.

VII. Una partida de imprevistos y calamidades públicas que no pase del 10 por 100 del presupuesto de gastos.

VIII. Impresiones, anuncios y demás gastos necesarios á la publicidad de los actos de la administracion municipal.

2067.—Los ingresos se clasifican del modo que la ley establece, á saber:

I. Rentas y productos procedentes de bienes, derechos ó capitales que por cualquier título pertenecen al municipio, ó á los establecimientos de beneficencia, instruccion ú otros análogos que de él dependan.

II. Arbitrios é impuestos municipales sobre determinados servicios, así como los aprovechamientos de policía urbana y rural, multas é indemnizaciones por infraccion de las ordenanzas municipales y bandos de policía.

III. Un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados, como medio subsiguiente.

IV. Impuestos sobre artículos de comer, beber y arder, como un medio supletorio y extremo de cubrir la totalidad de los gastos presupuestos.

2068.—Por via de ampliacion y declaracion de los textos precedentes conviene añadir:

2069.—I. En cuanto á los arbitrios:

I. Que no pueden recaer sino en aquellas obras ó servicios que sean costeados con fondos municipales, excluyendo los aprovechamientos reservados al comun de vecinos; de suerte que el disfrute pertenezca exclusivamente á personas ó clases determinadas. Todavía es condicion que los interesados no hayan adquirido su derecho con anterioridad al establecimiento del arbitrio en virtud de un título oneroso.

II. Si los arbitrios hubiesen de gravar algunas industrias, deberán ser aquellas que se ejerzan en la via pública, ó en terrenos y propiedades del pueblo; pero sin que el Ayuntamiento se arrogue monopolio ni privilegio, ni coarte en ninguna manera la libertad de industria, sino en cuanto fuere necesario por razones de salubridad.

III. Los arbitrios sobre estas industrias no pueden existir juntamente con el repartimiento general; bien que la ley permita recargar las cuotas que por dicho concepto paguen los industriales con un 5 por 100 á título de arriendo ó uso de la vía pública.

IV. Si las industrias de que se trata se hallan incluidas en las tarifas de la contribucion industrial, el recargo no debe exceder del 25 por 100.

2070.—II. En cuanto al repartimiento general:

I. Que debe comprender á todos los vecinos del distrito municipal, y á todos los hacendados forasteros con casa abierta y labor ó industria por su cuenta.

II. Que así unos como otros contribuyan solamente en razon de las utilidades que tengan en el pueblo, sea cual fuere su naturaleza.

III. Que á los hacendados forasteros sin casa abierta en el distrito no se les imponga más que la cuota correspondiente á las dos terceras partes de sus utilidades.

IV. Que las pensiones, intereses de capitales, sueldos ó rentas públicas se imputen á sus poseedores en los pueblos de su residencia.

V. Que sean exceptuados del repartimiento los pobres de solemnidad, los acogidos en los asilos de beneficencia y las clases de tropa de mar y tierra.

2071.—Para fijar la utilidad imponible de cada contribuyente se deben observar estas reglas:

I. A los propietarios, empleados, rentistas, etc., se les valúa la utilidad por el importe de sus rentas, sueldos, pensiones, censos ó intereses.

II. A los colonos ó arrendatarios de fincas rústicas se les imputa la mitad de la renta que paguen.

III. A los que labren las fincas por sí propios, se les impone en razon de vez y media el importe de la venta que produzcan ó pudieran producir segun los tipos medios del pueblo.

IV. A los comerciantes, industriales y otros comprendidos en las tarifas de la contribucion industrial, se les computa la utilidad líquida imponible en proporcion á la cuota que satisfagan por aquel concepto, no bajando el recargo de 5, ni subiendo de 20 veces el importe de la misma cuota con arreglo á las escalas establecidas por el Gobierno.

V. Los jornaleros ó braceros, y en general todos los que viven de un salario eventual, contribuyen en razon de la tercera parte de la suma á que segun costumbre de cada localidad puede ascender por término medio su haber durante el año.

VI. Cuando no sea posible apreciar la utilidad líquida de algun vecino, se hace la evaluacion teniendo en cuenta los signos exteriores de riqueza.

VII. De la utilidad valuada á cada vecino ó hacendado se deduce el importe de la contribucion directa que pague al estado.

2072.—III. En cuanto á los consumos:

I. La ley autoriza por excepcion el establecimiento de arbitrios sobre la venta de bebidas espirituosas ó fermentadas.

II. Estos arbitrios no pueden imponerse allí en donde existe el impuesto de consumos; pero tolera la creacion de un arbitrio especial que no exceda del 5 por 100 de la cuota que los mercaderes, trajineros, cosecheros ó fabricantes paguen al estado por razon de vigilancia.

III. Prohibe la ley todo arbitrio de consumo que embarace el tráfico, circulacion y venta de los frutos y bebidas, sean cualesquiera los nombres con que se designen, como derecho de piso, de tránsito, alcabala ú otro semejante.

2073.—Cada Diputacion distribuye entre todos los Ayuntamientos de la provincia la cantidad á que ascienden los gastos

provinciales, tomando por base del repartimiento el importe de lo que por contribuciones directas paguen al Tesoro (1).

2074.—Pertenece á la Junta municipal valuar la riqueza imponible y repartir la cuota que corresponde á cada seccion ó clase de contribuyentes, así como cada seccion ó clase fija la utilidad de todos sus individuos segun las relaciones que forma, las cuales deben ser examinadas y comprobadas por cierto número de síndicos designados por suerte y asociados al Ayuntamiento.

2075.—Contra la decision de éste y de la Junta de evaluacion hay lugar al recurso de agravios ante la Diputacion provincial. El recurso deberá entablarse dentro de los quince dias siguientes á la publicacion de las operaciones de evaluacion y repartimiento, y fundarse en hechos concretos, precisos y determinados, admitiendo las pruebas necesarias á su justificacion, sin que sirva de excusa para el pago de la cuota repartida.

2076.—Procede este recurso cuando las cuotas señaladas á los arbitrios ó impuestos de toda clase no guardan relacion con la importancia del servicio, industria ú objeto á que se apliquen, ó con los demás establecidos en el pueblo. Estos recursos se presentan al alcalde, quien se halla obligado bajo su responsabilidad á remitir la instancia al gobernador dentro de ocho dias con los informes que juzguen necesarios.

2077.—El proyecto de presupuesto, sea ordinario, extraordinario ó adicional, aprobado por el Ayuntamiento prévia censura del síndico, se expone al público por espacio de quince dias. El Ayuntamiento y los asociados, reunidos en Junta municipal, prévia citacion personal y anuncio, lo examinan y votan, y acuerdan los arbitrios definitivamente.

Para formar acuerdo se requiere la mayoría absoluta de los vocales que componen la Junta. Si no se reune este número en la primera sesion, se expide nueva convocatoria para ocho dias despues, y entónces forma acuerdo la mayoría de los concurrentes.

En los pueblos menores de 800 habitantes basta para tomar acuerdo el voto conforme de la mitad más uno de los concurrentes, siempre que lleguen á la cuarta parte del número total de veci-

(1) Ley de 23 de Febrero de 1870, y ley municipal, arts. 125 y sig. V. núm. 2058.

nos que tengan derecho á entrar en la Junta. Si no llegan, se procede como en el caso anterior.

2078.—Los acuerdos de la Junta son apelables ante la Comision provincial, si por ellos se infringe alguna ó algunas disposiciones de la ley municipal, salvo lo ordenado en contrario por la misma; pero sólo en la parte en que consiste la infraccion.

2079.—Son en todo caso ejecutivos, con aprobacion de la Junta municipal y sin perjuicio de los ulteriores recursos, los presupuestos formados para atender á medidas sanitarias de absoluta urgencia, al remedio de calamidades públicas, y á ciertas obras de carácter perentorio, cuando el importe no exceda de 2 pesetas 50 céntimos por vecino, ni de la tercera parte del presupuesto ordinario.

En todos los demás pormenores que aquí no se expresan, rigen las mismas reglas establecidas para el presupuesto provincial.

2080.—El contador ó el regidor encargado de la intervencion forma las cuentas de cada ejercicio que presenta al Ayuntamiento prévia censura del síndico. La Junta municipal las publica durante quince dias, al cabo de los cuales las discute y examina. A esta reunion pueden asistir los concejales, pero sólo con voz consultiva.

2081.—Para tomar el acuerdo definitivo celebra la Junta sesion á puerta cerrada, sin asistencia de los concejales, y se requiere el voto de la mayoría absoluta del total de vocales que componen la asamblea. Si falta este número de votos, ó median protestas por infraccion de ley ó malversacion de fondos, vuelven las cuentas al Ayuntamiento para que haga por escrito las observaciones que estime oportunas, y unidas al original, pasa de nuevo el expediente á la asamblea, la cual lo remite con todos los documentos y su informe á la Comision provincial dentro de los quince dias siguientes á la votacion, para la resolucion definitiva.

2082.—En la secretaría del Ayuntamiento deben estar de manifiesto las cuentas y documentos originales todo el año. Aquellas cuya data exceda de 62.500 pesetas, se imprimen en extracto para mayor noticia del público (1).

(1) Ley de 20 de Agosto de 1870, arts. 125 y sig.

CAPÍTULO IV.

De las servidumbres públicas.

2083.—Naturaleza de las servidumbres públicas.
2084.—Su division.
2085.—Servidumbres perpétuas:
2086.—Prohibicion de edificar cerca de puntos fortificados.
2087.—Construccion de aceras.
2088.—Limitaciones de la propiedad contigua á los caminos.
2089.—Limitaciones de la contigua á los montes.
2090.—Servidumbres pecuarias.
2091.—Servidumbres en materia de minas.
2092.—Servidumbres en materia de aguas.
2093.—Naturales:
2094.—Dudas y cuestiones.
2095.—Legales:
2096.—Abastecimiento de las poblaciones.
2097.—Imposicion de la servidumbre.
2098.—Servidumbres de salvamento y vigilancia del litoral.
2099.—Otras en beneficio de la navegacion fluvial.
2100.—Camino de sirga.
2101.—Servidumbres para evitar las inundaciones.
2102.—Obras de defensa contra las aguas.
2103.—Servidumbres en favor de los riegos.
2104.—Calicatas.
2105.—Estribo de presa.
2106.—Parada ó partidor.
2107.—Acueducto.
2108.—Imposicion de esta servidumbre forzosa.
2109.—Casos en que no procede.
2110.—Modos de constituirla.
2111.—Autoridades competentes.
2112.—Oposicion de tercero.
2113.—Puede ser temporal ó perpétua.
2114.—Anchura de la acequia.
2115.—Uso de la servidumbre.
2116.—Derechos y obligaciones del dueño del predio dominante.
2117.—Del dueño del predio sirviente.
2118.—Caducidad de la concesion.
2119.—Extincion de la servidumbre de acueducto.
2120.—Ocupacion temporal de terrenos.
2121.—Indemnizacion.

2083.—Consiste la índole de toda servidumbre en limitar el dominio, pues los derechos anejos al predio dominante son cargas para el predio sirviente.

Cuando las servidumbres se establecen entre fundos de propiedad particular y con un objeto de interés individual, son de naturaleza privada y entran en la competencia de los tribunales ordinarios; de suerte que todas las cuestiones relativas á este punto pertenecen al fuero civil.

Mas si las servidumbres ligan un fundo particular á una propiedad del estado, provincia ó pueblo con un fin de utilidad comun, entónces son públicas y caen bajo el imperio de la administracion.

Las servidumbres de utilidad pública son una modificacion positiva de la propiedad, y así existen con absoluta independencia de la voluntad de los dueños, no necesitan su consentimiento, porque es la ley quien las impone, tienen una existencia indefinida y recaen siempre sobre bienes inmuebles. Unas veces consisten en abstenerse, otras en permitir y tambien pudieran consistir en hacer, como plantar árboles á la orilla de un rio de corriente impetuosa ó en terreno pendiente sobre un camino.

2084.—Divídense las servidumbres públicas en temporales y perpétuas. Estas equivalen á una expropiacion parcial, y así no pueden imponerse sino segun los trámites señalados por la ley para la enajenacion forzosa; pero aquéllas sí puede constituirlas la administracion aun contra la voluntad de los dueños (1). La necesidad de cumplir sin demora las obligaciones del servicio público reclama que en tales casos se deje expedita la accion del Gobierno á pesar de la oposicion de tercero, á quien la ley reserva su derecho ante los tribunales del órden contencioso-administrativo.

2085.—Son servidumbres perpétuas las establecidas por los motivos siguientes:

2086.—I. Para la mayor seguridad del estado, la prohibicion de edificar en los terrenos comprendidos en las demarcaciones militares de las plazas de guerra y puntos fuertes sin permiso del Gobierno, y la de reparar sin prévia igual licencia los antiguos edificios, si de las reparaciones hubiere de resultar aumento en su planta y elevacion ó en su solidez bajo cualquier forma. Esta servidumbre militar no implica una prohibicion absoluta de ejecutar toda clase de obras contiguas á las fortalezas sin autorizacion competente, pues para las de mera conservacion ó entretenimiento basta la del capitan general respectivo (2).

Las licencias para ejecutar obras de mera conservacion y entretenimiento, no son, ni deben considerarse nuevos títulos de

(1) Real órden de 1.º de Mayo de 1848, y ley de 28 de Abril de 1849, art. 5.

(2) Reales órdenes de 12 de Agosto de 1790, 26 de Agosto de 1806, 24 de Febrero de 1815 y 2 de Noviembre de 1831.

posesion en favor de los propietarios, ni modifican en manera alguna las cláusulas particulares á que se hubiere sujetado la construccion de aquellos edificios, ni mucho ménos alteran la condicion esencial y comun por la cual están obligados los dueños de todos los edificios construidos en las demarcaciones militares de las plazas y puntos fuertes á demolerlos á su costa sin derecho á indemnizacion, siempre que lo exija el servicio del estado y fueren requeridos por la autoridad competente.

La vigilancia para que no se aumente el caserío en la zona táctica de los puntos fortificados con menoscabo de su valor defensivo, en cuanto toda edificacion, y más todavía las fraudulentas, pueden servir de resguardo al enemigo, corresponde no sólo á los gobernadores y E. M. de las plazas, sino tambien á los jefes, oficiales y empleados del cuerpo de Ingenieros (1).

Tampoco es lícito abrir pozos artesianos, socavones ó galerías para alumbrar y apropiarse aguas subterráneas dentro de la zona de defensa de las plazas de guerra y puntos fortificados sin permiso de la autoridad militar (2).

2087.—II. En órden á la policía urbana la obligacion impuesta á los propietarios de edificios ó de terrenos colindantes con las vias públicas de las poblaciones de costear las aceras que se construyan en una latitud de tres piés ó sean 0,835 milímetros; bien entendido que una vez construidas, su conservacion, reposicion ó sustitucion y demás gastos de entretenimiento ó mejora que ocasione en absoluto el servicio del empedrado, deben sufragarse por cuenta del presupuesto municipal (3).

2088.—III. Para la conservacion de caminos:

I. La prohibicion de cortar sin licencia de la autoridad superior los árboles colindantes con las carreteras generales, y sin prévio reconocimiento del ingeniero los demás no tan próximos, si estuviesen dentro de la distancia de tres varas, y ocupasen un terreno costanero ó pendiente sobre el camino, para impedir que las aguas arrastren tierra ó caigan trozos de terreno (4).

Mas pueden los Ayuntamientos, prévia la competente autori-

(1) Reales órdenes de 13 de Febrero de 1843, 3 de Diciembre de 1847 y 28 de Mayo de 1850, reglamento de 13 de Julio de 1863, y real órden de 22 de Marzo de 1875.

(2) Ley de 3 de Agosto de 1866, art. 50.

(3) Reales órdenes de 19 de Febrero de 1835, 27 de Mayo de 1850, 4 de Junio de 1851, 7 de Julio de 1863 y 7 de Setiembre de 1867, y órden de 10 de Agosto de 1869.

(4) Real órden de 15 de Setiembre de 1828, y ordenanza de 14 de Setiembre de 1842, art. 5.

zacion hacer la corta y aprovechamiento de los árboles de propiedad municipal que se hallen situados en las márgenes de las carreteras generales, siempre que por su vejez é inutilidad deban ser reemplazados con nuevas plantaciones, ejerciendo los ingenieros la intervencion que les corresponde en todo lo relativo á la policía y conservacion de la via pública (1).

II. La prohibicion de entorpecer el libre curso de las aguas que provinieren de aquélla, abriendo zanjas, construyendo calzadas ó levantando el terreno de las heredades limítrofes, y la de hacer represas, pozos ó abrevaderos á las bocas de los puentes y alcantarillas y á las márgenes de los caminos á menor distancia de treinta varas (2).

III. La de travesía por las calles y arrabales de los pueblos sujetos á ella (3).

2089.—IV. En interés de los montes, la prohibicion de cortar las ramas y raíces de los árboles situados en las lindes, aunque las extiendan dentro de ajena propiedad, si el árbol tiene más de treinta años; y aunque sean de ménos edad, no pueden tampoco los propietarios colindantes hacer corta alguna á menor distancia de diez varas del tronco sin la autorizacion competente (4).

2090.—V. En defensa de la ganadería, las servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento comun de los ganados de toda especie (5).

2091.—VI. Para el fomento de las minas, las limitaciones que imponen al derecho de propiedad las calicatas, los transportes, desagües y demás servicios necesarios á su laboreo (6).

2092.—El uso y aprovechamiento de las aguas da orígen á diversas servidumbres, naturales unas y otras legales.

2093.—Entre las primeras se cuenta el gravámen que pesa sobre los terrenos inferiores que no pueden ménos de recibir las aguas que naturalmente y sin obra del hombre fluyen de los superiores, así como la piedra ó tierra que arrastren en su curso.

Si las aguas fuesen producto de alumbramientos artificiales ó sobrantes de acequias de riego, ó procedentes de establecimien-

(1) Real órden de 30 de Junio de 1847.
(2) Ordenanza citada, arts. 1 y 4.
(3) Leyes de 11 de Abril de 1849 y 22 de Julio de 1857.
(4) Ordenanza de 22 de Diciembre de 1833, art. 151. V. núm. 1693.
(5) V. núm. 1837.
(6) V. núms. 1716, 1759, etc.

tos industriales creados con posterioridad á la nueva ley, el dueño del predio inferior tendria derecho al resarcimiento de daños y perjuicios.

2094.—Con ocasion de esta servidumbre natural pueden suscitarse dudas y cuestiones entre los dueños de los predios dominante y sirviente, que la ley se anticipa á resolver deslindando los derechos respectivos en esta forma:

I. El dueño del predio superior ó dominante puede construir dentro de su propiedad ribazos, malecones ó paredes que sin agravar la servidumbre del inferior ó sirviente, suavicen la corriente de las aguas, é impidan el arrastre de la tierra vegetal ó causen otros desperfectos en la finca.

II. El dueño del predio inferior puede hacer lo mismo en el suyo, de suerte que sin impedir el curso de las agüas, lo regularice y las aproveche, si le conviene.

III. Si se propone dar salida inmediata á las aguas para eximirse de la servidumbre, tambien puede hacerlo á su costa con tal que no pare perjuicio al dueño del predio superior ni á tercero (1).

2095.—Las servidumbres legales se imponen por voluntad de la ley en beneficio público, unas veces en virtud de avenencia, y otras por decreto de la autoridad con el carácter de forzosas.

El beneficio público ó la utilidad comun significa la seguridad de las personas y de la propiedad, ó un interés colectivo, como el abastecimiento de los caseríos y poblaciones, el abrevadero, el riego ó la navegacion.

2096.—Una de las primeras necesidades de los pueblos es el abastecimiento de aguas potables para las personas y ganados. De aquí las servidumbres de saca de agua y de abrevadero en favor de las poblaciones y caseríos que implican el gravámen de facilitar el paso hasta llegar al agua.

Los dueños de los predios sirvientes pueden variar la direccion de la via ó senda, pero no su entrada ni su anchura, ni perjudicar en modo alguno al uso de la servidumbre.

2097.—Corresponde al gobernador de la provincia decretar la imposicion forzosa de estas servidumbres con sujecion á los trámites que diremos al hablar de la de acueducto, y fijar la en-

(1) Ley de 3 de Agosto de 1866, arts. 111 y sig.

trada y anchura de la senda segun las circunstancias de la localidad. En todo caso procede la prévia indemnizacion.

No autoriza la ley la imposicion forzosa sobre los pozos ordinarios, las cisternas ó aljibes, los edificios, ni los terrenos cercados de pared (1).

2098.—Las heredades colindantes al mar ó sus playas están sujetas á las servidumbres de salvamento y de vigilancia del litoral, de las cuales dimos alguna ligera noticia en el núm. 1383. Ahora conviene añadir por via de complemento, puesto que de servidumbres públicas se trata:

I. Que la vigilancia no impide que los dueños de las heredades planten y levanten dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio edificios agrícolas y casas de recreo.

II. Que los dueños de aquellas que hasta la fecha de la ley de aguas no hubiesen estado sujetas á la referida servidumbre, una vez extendido y generalizado el nuevo gravámen, tienen derecho á la indemnizacion correspondiente (2).

2099.—Análogas á estas servidumbres en favor de la navegacion marítima son las que tienen por objeto facilitar la navegacion fluvial.

I. Los predios ribereños están sujetos á la servidumbre de que en ellos se amarren las maromas ó cables necesarios para el establecimiento de barcas de paso, prévia indemnizacion.

II. Tambien están obligados sus dueños á consentir el depósito en su propiedad de las mercaderías descargadas y salvadas en caso de avería, naufragio ú otra necesidad urgente, con derecho á reclamar la indemnizacion de daños y perjuicios.

III. Asimismo deben permitir que los pescadores tiendan y sequen sus redes en la ribera, y depositen temporalmente el producto de la pesca, pero absteniéndose de internarse en la finca, ni alejándose más de tres metros de la orilla del rio.

En donde no exista la servidumbre del tránsito por la ribera para los aprovechamientos comunes de las aguas, puede el gobernador de la provincia establecerla prévia indemnizacion (3).

IV. Por último, los predios contiguos á las riberas de los rios navegables ó flotables están sometidos á la servidumbre de ca-

(1) Ley de 3 de Agosto, arts. 147 y sig.
(2) Ibid., arts. 8 y sig.
(3) Ibid., arts. 160, 163 y 164.

mino de sirga de uso exclusivo para la navegacion y flotacion fluvial; de suerte que cesando estos servicios, cesa de derecho la servidumbre.

2100.—El Gobierno, al clasificar los rios navegables y flotables, determina el ancho del camino de sirga y la márgen del rio por donde ha de llevarse sin derecho á indemnizacion, porque se supone la servidumbre establecida; mas si declara nuevamente que un rio se tenga por navegable ó flotable, procede la indemnizacion, porque se impone la servidumbre á predios hasta entónces exentos de este gravámen.

En el camino de sirga no se pueden hacer plantaciones ni siembras, ni construir cercas, ni abrir zanjas, ni emprender otras labores cualesquiera que entorpezcan el uso público.

La anchura que la ley señala á esta via es un metro, si se destina á peatones, y dos para las caballerías.

En los canales de navegacion no hay de ordinario camino de sirga, porque esta clase de obras públicas es de muy distinta naturaleza que las corrientes naturales. El dueño de una heredad situada á orillas de un canal, no goza de los beneficios del aluvion, de la pesca ó de la isla, ni en una palabra de las ventajas que proporciona la vecindad de los rios, por lo cual no es justo que soporte las cargas consiguientes. El Gobierno, al construir un canal, aplica la ley de enajenacion forzosa, y constituye el dominio público allí en donde ántes existia el dominio privado. De este modo adquirió el terreno para el canal y sus obras accesorias; y solamente cuando sobreviene la necesidad del camino de sirga, puede el Gobierno acordar la imposicion de esta servidumbre mediante indemnizacion (1).

2101.—La policía de las aguas exige mantener el uso público de la navegacion y flotacion de los rios, y evitar el peligro de las inundaciones. Aunque la ley reconoce el derecho de los dueños de los predios lindantes con cáuces públicos á hacer plantaciones en sus respectivas márgenes y riberas, y oponer á la invasion de las aguas defensas de estacadas, limita esta libertad al exigir que den oportunamente noticia de ello á la autoridad local, que puede decretar la suspension de dichas obras si amenazan causar perjuicio á la navegacion ó flote,

(1) Ley de 3 de Agosto, arts. 152 y sig.

desviar las aguas de su curso natural ó producir inundaciones.

2102.—La misma ley reviste á la autoridad administrativa local con la facultad de construir obras provisionales de defensa en terrenos de propiedad particular y destruir las existentes, si un peligro inminente lo reclama; de suerte que los predios ribereños están sujetos á cierta servidumbre legal por respeto á la seguridad y utilidad comun: de donde resulta que no hay dominio pleno y absoluto en las heredades vecinas á los rios, sobre todo si son caudalosos (1).

2103.—Si es útil conservar libre y expedito el servicio de la navegacion y flotacion consultando los intereses del comercio, no importa ménos favorecer el desarrollo de los de la agricultura convidando al aprovechamiento de las aguas con la facilidad de los riegos. De aquí la variedad de servidumbres rústicas que tienen por objeto promover el alumbramiento de las subterráneas, arreglar el disfrute de las que discurren por la superficie, y dar paso á las que no podrian aprovecharse, si no hubiese medio legal de remover el obstáculo que nace de la interposicion de la propiedad ajena.

2104.—Aunque por regla general nadie puede hacer calicatas en busca de aguas subterráneas en terrenos de dominio particular sin licencia expresa de sus dueños, todavía, cuando la negativa de éstos contrariase fundadas esperanzas de hallazgo segun criterio pericial, puede el gobernador de la provincia, oidas las razones en que se apoya la negativa, conceder el permiso para la investigacion, pero limitado á tierras incultas y de secano, entendiéndose siempre otorgado con la cláusula de sin perjuicio de tercero y salvo el derecho de propiedad (2).

2105.—Cuando el que intenta construir una presa no sea dueño de los terrenos ó riberas en donde haya de apoyarla, y el agua que debe tomar se destine á un servicio público, ó al establecimiento ó aumento de riegos, al de baños y fábricas, á la desecacion de terrenos pantanosos ó á la salida de aguas provenientes de alumbramientos artificiales, escorrentías ó drenajes, puede solicitar de la autoridad la imposicion de la servidumbre forzosa de estribo de presa.

Si las aguas son públicas, el Gobierno manda instruir expe-

(1) Ley de 3 de Agosto, arts. 89 y 96.
(2) Ibid., arts. 51 y 52. V. núm. 1419.

diente, y al hacer la concesion, decreta la servidumbre, prévia audiencia del dueño ó dueños del terreno ó terrenos. Si son de dominio privado, la impone el gobernador de la provincia, observando los trámites establecidos para la de acueducto, de que en breve daremos cuenta.

La imposicion de esta servidumbre forzosa implica dos condiciones, á saber, el abono del valor del terreno que haya de ocuparse al dueño ó dueños del predio ó predios sirvientes, y la indemnizacion de los daños y perjuicios que se irroguen á las fincas.

2106.—Si para dar riego á su heredad ó mejorarla necesita uno construir parada ó partidor en la acequia ó regadera por donde haya de recibirlo sin mermas ni vejámen á los demás regantes, puede exigir que los dueños de las márgenes le permitan su construccion, prévio resarcimiento de daños y perjuicios, inclusos los que se originen de la nueva servidumbre.

En caso de resistencia, el alcalde, despues de oir á los opositores y al sindicato encargado de la distribucion del agua, si lo hay, y si no al Ayuntamiento, puede autorizar la servidumbre, salvo el recurso de los interesados al gobernador (1).

2107.—La más importante de todas las servidumbres públicas en materia de aguas, es sin duda la de acueducto. Si el predio necesitado de riego no estuviese situado á la orilla del rio, y el dueño de la heredad intermedia se negase á consentir el paso del agua al través de ella invocando los derechos inherentes al dominio pleno y absoluto, la fertilidad de los áridos campos de nuestras provincias del centro, levante y mediodía no traspasaria los límites de una zona muy estrecha.

Y no solamente la agricultura reclama este sacrificio de la propiedad, sino tambien la industria y aun la salud de toda una poblacion ó comarca, porque si es un mal la aridez del terreno tan cercana á la esterilidad, no es ménos grave la humedad excesiva que procede del estancamiento de las aguas sobrantes.

2108.—Por esta razon la ley autoriza el establecimiento de la servidumbre forzosa de acueducto para la conduccion de aguas destinadas á algun servicio público, cuando no se requiere la formal expropiacion del terreno.

(1) Ley de 3 de Agosto, arts. 142 y sig.

Decreta esta servidumbre:

I. El Gobierno, si la obra debe costearse con fondos del estado.

II. El gobernador de la provincia, despues de oir á la Diputacion ó al Ayuntamiento, si ha de llevarse al cabo con fondos provinciales ó municipales.

Tambien procede la imposicion de esta servidumbre para objetos de interés privado en los casos siguientes:

I. Establecimiento ó aumento de riegos.

II. Establecimiento de baños y fábricas.

III. Desecacion de lagunas y terrenos pantanosos.

IV. Evasion ó salida de aguas provenientes de alumbramientos artificiales.

V. Salida de aguas de escorrentías y drenajes.

2109.—No puede imponerse la servidumbre forzosa de acueducto:

I. Sobre edificios, huertos ó jardines existentes al tiempo de hacerse la solicitud.

II. Ni tampoco por dentro de otro acueducto preexistente, salvo si el dueño de éste la consiente, en cuyo caso puede ser obligado el dueño del predio sirviente á consentirla, prévia instruccion de expediente é indemnizacion, si el nuevo gravámen hiciese necesario ocupar mayor parte de terreno.

2110.—De tres distintos modos se puede constituir esta servidumbre legal:

I. Con acequia abierta, cuando no sea peligrosa por su profundidad ó situacion, ni ofrezca otros inconvenientes.

II. Con acequia cubierta, cuando lo exijan su profundidad, su contigüidad á habitaciones ó caminos ú otro motivo semejante, á juicio de la autoridad.

III. Y con cañería ó tubería, cuando pudieran las aguas inficionar otras, ó absorber sustancias nocivas, ó causar daño á obras ó edificios.

2111.—Las autoridades competentes para conceder el permiso de establecerla, son:

I. El alcalde, si el acueducto hubiese de atravesar vias comunales.

II. El gobernador de la provincia, si hubiese de cruzar vias ó cáuces públicos.

III. El Gobierno, si fuesen canales de navegacion ó rios navegables ó flotables.

2112.—La oposicion del dueño del terreno sobre el cual se pretenda imponer la servidumbre forzosa de acueducto podrá fundarse en alguna de las razones siguientes:

I. Por no ser el que la solicita dueño ó concesionario del agua ó del terreno en que se propone utilizarla.

Si el solicitante acreditase estar en posesion del agua ó del terreno, debe la autoridad competente reputarle dueño miéntras se ventila el juicio de propiedad. En caso de duda, declara que no há lugar á la concesion hasta que la cuestion de propiedad se decida por los tribunales.

II. Por poder establecerse sobre otros predios con iguales ventajas y menores inconvenientes.

2113. La servidumbre forzosa de acueducto puede ser temporal ó perpétua. Se entiende perpétua para los efectos de la ley, cuando su duracion excede de diez años.

La temporal implica el abono prévio al dueño del terreno de una cantidad equivalente á la doble renta que corresponda á la parte que se le ocupa, multiplicada por el número de años que haya de durar el gravámen, quedando además obligado el dueño del predio dominante á reponer las cosas en su antiguo estado terminada la servidumbre.

La perpétua exige el abono prévio del valor del terreno ocupado y el resarcimiento de los daños y perjuicios que se irroguen al resto de la finca, inclusos los que procedan de su desmembracion á causa de la acequia.

La servidumbre temporal no puede prorogarse, pero sí convertirse en perpétua sin necesidad de nueva concesion, abonando el dueño del predio sirviente al del dominante lo arriba dicho, y tomado en cuenta lo satisfecho en concepto de temporal.

2114.—Al establecer la servidumbre forzosa de acueducto debe fijarse la anchura de la acequia y sus márgenes.

2115.—El uso de la servidumbre comprende, además del principal, como accesorios:

I. El derecho de paso por las márgenes para el exclusivo servicio de la acequia.

II. Los que se derivan de la consideracion legal que el agua, el cáuce, los cajeros y las márgenes forman parte de la heredad

ó edificio en cuyo favor se ha constituido el gravámen. De consiguiente, nadie puede construir edificio, fuente ni acueducto sobre acequia ó acueducto ajenos, ni derivar agua, ni aprovecharse de los productos de ella, ni de los de sus márgenes, ni utilizar la fuerza de la corriente sin expreso consentimiento del dueño, salvo en los casos que expresa el núm. 2117.—I.—II.

2116.—Los derechos y obligaciones del dueño del predio dominante son:

I. Costear todas las obras necesarias á la construccion, conservacion y limpia del acueducto. A estos fines puede ocupar temporalmente los terrenos indispensables para el depósito de materiales, prévia la indemnizacion de daños y perjuicios ó la fianza suficiente. La administracion ó los interesados pueden compelerle á ejecutar las obras y mondas necesarias para impedir estancamientos ó filtraciones.

II. Si el acueducto atravesase vias públicas ó particulares, construir y conservar los puentes y alcantarillas; y si cruzase otros acueductos, procurar que no acelere ni retarde el curso de las aguas, ni disminuya su caudal, ni adultere su calidad.

III. Puede fortificar las márgenes del acueducto con césped, estacada, pared ó ribazos de piedra suelta, pero no con plantaciones de ninguna clase.

IV. No puede agrandar el acueducto para que reciba mayor caudal de agua, sin observar los mismos trámites que se siguen para su establecimiento.

2117.—Los derechos y obligaciones del dueño del predio sirviente son:

I. Cerrar y cercar el acueducto, así como edificar sobre él, cuidando de que no experimente perjuicio, ni se impidan las mondas y limpias necesarias. Si para esto fuese preciso demoler parte de algun edificio, el coste de la reparacion será de cargo del que haya edificado sobre el acueducto sin la precaucion de haber dejado los boquetes ó aberturas convenientes para aquel servicio.

II. Construir sobre el acueducto puentes para pasar de una á otra parte de su predio, cuidando de la solidez, y de que no se amengüen las dimensiones del acueducto, ni se entorpezca el curso del agua.

III. No puede hacer siembra ni plantacion alguna en las mis-

mas márgenes. Las raíces que penetren en ellas pueden ser cortadas por el dueño del acueducto.

2118.—La concesion de la servidumbre legal de acueducto sobre los predios ajenos caduca, si el concesionario no hace uso de su derecho en el plazo que se le haya señalado despues de satisfecho el importe de la indemnizacion.

2119.—Una vez constituida se extingue:

I. Por consolidacion, ó sea cuando llegan á reunirse en una sola persona el dominio de las aguas y el de los terrenos sujetos á la servidumbre.

II. Por expirar el plazo que fija la duracion de la temporal.

III. Por el no uso por espacio de veinte años, sea por imposibilidad ó negligencia del dueño del acueducto, ó sea por actos del dueño del predio sirviente tolerados ó consentidos por el del dominante.

El uso de la servidumbre por cualquiera de los partícipes, conserva el derecho de todos é impide su extincion por el desuso.

IV. En virtud de expropiacion conforme á la ley de enajenacion forzosa por causa de utilidad pública (1).

2120.—Son servidumbres temporales la ocupacion pasajera de terrenos, las excavaciones, extraccion, acarreo y depósito de materiales y otras cargas análogas á que están sujetas las heredades contiguas á las obras públicas (2).

Para imponer esta clase de servidumbres con motivo de los caminos vecinales ó de tercer órden, se requiere el consentimiento del propietario, y en su defecto autoriza la imposicion el gobernador de la provincia, prévio dictámen de la Diputacion. Si los interesados no se conforman, pueden acudir al Gobierno.

No pueden ocuparse:

I. Los edificios, sino para destinarlos á la habitacion de operarios ó al servicio de las obras en la parte que sus dueños no los habiten ó aprovechen.

II. Los materiales de construccion, cuando están destinados ó reservados para uso particular.

Siempre que fuere posible la tasacion de los materiales necesarios á la construccion de las obras públicas, debe preceder á

(1) Ley de 3 de Agosto de 1866, arts. 117 y sig.

(2) Nota 4, tít, xxv, lib. VII, Nov. Recop., circular del Consejo de 5 de Abril de 1805 é instruccion de 10 de Octubre de 1845.

su ocupacion y aprovechamiento, y la indemnizacion será prévia. Cuando no sea posible la indemnizacion anterior, se notifica al propietario la ocupacion de la finca ó materiales, para que haga sus reclamaciones en el término de diez dias, pasados los cuales no será oido.

Los peritos, al hacer la tasacion, deben considerar que los dueños tienen derecho á ser indemnizados:

I. De la renta que les hubiere podido producir la finca durante la ocupacion.

II. Del demérito de la propiedad calculado por la diferencia entre el precio de tasacion ántes y despues de la ocupacion de la finca.

III. De los daños y perjuicios irrogados al propietario.

Las diligencias de tasacion y desahucio, así como los recursos de agravios se ajustan á las leyes y reglamentos establecidos para los casos de enajenacion forzosa por causa de utilidad pública, de lo cual trataremos en el capítulo siguiente. Por ahora nos limitaremos á observar que no siendo posible apreciar de antemano el importe de los daños y perjuicios ocasionados por la ocupacion temporal, el juez de primera instancia del partido expide el mandamiento oportuno para ocupar el terreno, dejando en suspenso el curso del expediente hasta que puedan hacerse en debida forma el justiprecio y el pago de la cantidad regulada por via de indemnizacion (1).

Si la ocupacion de terrenos de propiedad particular hubiere de ser perpétua ó indefinida, se reputa como expropiacion y sigue los trámites señalados á esta clase de expedientes (2).

2121.—Por regla general al imponer el Gobierno una servidumbre temporal, se obliga al resarcimiento anterior ó posterior de daños y perjuicios, á diferencia de la perpétua y de toda enajenacion forzosa cuya indemnizacion siempre debe ser prévia. La ley distingue la privacion absoluta de la propiedad y el menoscabo de los derechos inherentes al dominio, y considera necesario ofrecer más garantías al individuo en el primer caso que en el segundo.

La indemnizacion á que diere lugar el establecimiento de cual-

(1) Ley de 28 de Abril de 1849, art. 5, reglamento de 27 de Julio de 1853, arts. 16-22, y decreto de 17 de Agosto de 1869, arts. 4 y 5.

(2) Real órden de 1.º de Mayo de 1848.

quiera servidumbre temporal, debe estimarse por medio de avenencia entre el reclamante y la administracion ó la parte que represente sus derechos; mas no siendo posible la conformidad de los interesados, pasan estos asuntos á ser contenciosos, y se ventilan en primera instancia ante la Comision provincial. De todas suertes la solicitud de resarcimiento debe intentarse ante el gobernador de la provincia respectiva (1).

Sin embargo no siempre hay lugar al resarcimiento de daños y perjuicios, porque si la servidumbre estriba en una necesidad física derivada de la situacion natural de los lugares, no existe semejante derecho: existe una obligacion legal. Los fundos inferiores, por ejemplo, están obligados á recibir las aguas pluviales y corrientes de los superiores, de modo que el gravámen de dar libre curso á las aguas sobrantes de los caminos, cuando éstos son el predio superior, no es motivo para indemnizar al propietario. Mas si la construccion de un camino ú otra obra pública fuere causa de interceptar el paso de las aguas, ó si para conservar aquéllas conviniese variar su curso espontáneo ó introducir cualquiera modificacion en el fundo, el resarcimiento seria de justicia. A los tribunales ordinarios compete resolver entre partes si el cambio verificado por la administracion perjudica á tercero, y decidir cuánto disminuye el valor de su propiedad, pues como estas son cuestiones del órden civil, se diriman conforme al derecho comun.

Tampoco tiene cabida la indemnizacion al constituir una servidumbre legal, como la prohibicion de edificar fuera de tal línea en los pueblos ó en las márgenes de los caminos ó á las inmediaciones de los montes del estado, la de establecer ciertas fábricas y talleres dentro de igual rádio y otras. Son justos límites que la ley señala á la propiedad y condiciones de su goce que el interés público impone al derecho particular.

CAPÍTULO V.

De la expropiacion.

2122.—Enajenacion forzosa.
2123.—Su teoría legal.
2124.—Casos de expropiacion.
2125.—Trámites.

(1) Ley de 2 de Abril de 1845, art. 8, real órden de 19 de Setiembre, arts. 2 y 3, é instruccion de 10 de Octubre de 1845, art. 31.

2126.—Obras de utilidad comun.
2127.—Declaracion de pública utilidad.
2128.—Designacion de los terrenos necesarios.
2129.—Intervencion del juez.
2130.—Procedimiento para la tasacion.
2131.—Desahucio.
2132.—Indemnizacion posterior.
2133.—Recursos por la via contenciosa.
2134.—Observacion final.

2122.—Las contribuciones y las servidumbres limitan el dominio; pero hay todavía un sacrificio mayor que la administracion puede exigir al propietario, y es la enajenacion forzosa.

Establecen nuestras leyes que ningun español puede ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad comun y en virtud de mandamiento judicial que no se ejecuta sin prévia indemnizacion regulada por el juez con intervencion del interesado (1). Resulta del texto expreso de la Constitucion que la propiedad es inviolable, aunque sin reconocer un derecho tan absoluto, que se sacrifique por un respeto supersticioso á este principio el todo á una parte, el bien público al derecho particular. Conviene ser muy parcos en la aplicacion de este principio, pues si caminamos con imprudencia, rodaremos por la pendiente hasta llegar al fondo donde nos espera el comunismo.

2123.—Cuando la propiedad privada opone un obstáculo insuperable al desarrollo de la sociedad, justo es y necesario vencer aquella resistencia obligando á su dueño á cederla en beneficio de todos ó de muchos, pero ofreciéndole tambien garantías de que no la voluntad arbitraria de la administracion, sino razones de conveniencia pública demandan el sacrificio; y aun entónces la ley procura atenuar el mal todo lo posible.

I. Síguese de los principios establecidos que entre la expropiacion y las servidumbres de utilidad pública media una diferencia esencial, á saber, que éstas, si bien imponen un gravámen á la propiedad, no mudan el propietario, miéntras que aquélla traslada el dominio, sustituyendo á un título particular los derechos del estado, de la provincia ó del municipio.

II. Síguese tambien que no puede invocarse la ley de enajenacion forzosa en favor de ningun particular, porque sólo el interés general domina los intereses individuales; mas si una per-

(1) Const., art. 14.

sona se subroga en los derechos del estado, de la provincia ó del municipio, por ejemplo, el concesionario de cierta obra pública, en tal caso hay lugar á la enajenacion forzosa, no en su beneficio propio, sino en bien de la sociedad.

III. Síguese igualmente que la doctrina de la expropiacion se funda en una causa de utilidad comun; es decir, que no se requiere la necesidad ó un motivo especial para la conservacion del estado ó alguna de sus partes, pues basta una razon de bien público ó una empresa útil que la demande.

IV. Y por último, aunque la ley no declara expresamente que la enajenacion forzosa sólo es aplicable á los bienes inmuebles, se colige de su contexto, porque siempre se refiere su letra á obras de pública utilidad cuya construccion puede perjudicar á las tierras y edificios, y nunca á las cosas muebles y ménos todavía á los productos del ingenio.

Sin embargo tambien se aplica la expropiacion ó puede aplicarse á estos objetos, aunque no en verdad interpretando la ley relativa á la enajenacion forzosa de los bienes inmuebles, pero sí desenvolviendo el principio en que se funda. Las requisas de caballos en tiempo de guerra, son el abandono forzoso de una cosa mueble que nos pertenece en plena propiedad, porque así lo reclama el interés público; é igual jurisprudencia pudiera hacerse extensiva á los objetos artísticos y á otros de reconocido valor histórico por su rareza ó antigüedad.

2124.—Varios son los casos de expropiacion previstos en las leyes, á saber:

I. La construccion de cementerios, cuando á falta de terrenos públicos, es preciso ocupar alguno de propiedad particular, y su dueño no se aviene á cederlo (1).

II. La conservacion y fomento de los montes del estado y la adquisicion de maderas para el servicio de la Marina, cuando los árboles se hallan en los pertenecientes á los pueblos ó establecimientos públicos. Tambien procede la expropiacion de terrenos yermos ó arenales cuando se haga constar su inutilidad para el cultivo agrario, y la renuncia de sus dueños á hacer plantaciones dentro del plazo que se les señale, ó si dejan transcurrir el plazo que se les fijó sin llevarlas á cabo (2).

(1) V. núm. 731.
(2) V. núms. 1658, 1662, 1663, 1664 y 1689.

III. La construccion de caminos de primer, segundo y tercer órden, de hierro y de servicio particular (1).

IV. El abastecimiento de aguas para el uso y consumo de las poblaciones y el servicio de los ferro-carriles (2).

V. La construccion de canales de navegacion y flote (3).

VI. Las obras de riego en ciertos casos (4).

VII. La desecacion de lagos, lagunas y pantanos, cuando por comprometer la salud de una comarca, se considere de utilidad pública (5).

VIII. Por causa de salud pública, respecto á las aguas minero-medicinales no aplicadas á la curacion, y á los terrenos adyacentes que se necesiten para formar establecimientos balnearios, salvo la preferencia de los dueños por espacio de dos años (6).

IX. El laboreo de las minas y establecimiento de oficinas de beneficio (7).

X. Las obras de policía urbana y en particular el ensanche de las poblaciones (8).

2125.—No se puede obligar á ningun individuo, corporacion ó establecimiento de cualquiera clase á que ceda ó enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes:

I. Declaracion solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública y permiso competente para ejecutarla.

II. Declaracion de que es indispensable que se ceda ó enajene el todo ó una parte de su propiedad para ejecutar la obra en proyecto.

III. Justiprecio de lo que haya de cederse ó enajenarse.

IV. Pago del precio de la indemnizacion (9).

2126.—I. Entiende la ley por obras de utilidad pública las que tienen por objeto directo proporcionar al estado en general, á una ó más provincias, ó á uno ó más pueblos cualesquiera usos

(1) V. núms. 1479 y 1480.
(2) V. núms. 1429 y 1430.
(3) V. núm. 1423.
(4) V. núm. 1453.
(5) V. núm. 726.
(6) Ley de aguas, art. 43.
(7) V. núm. 1759.
(8) V. núm. 615.
(9) Ley de 14 de Julio de 1836, art. 1.

ó disfrutes de beneficio comun, bien sean ejecutadas por cuenta del estado, de las provincias ó de los pueblos, bien por compañías ó empresas particulares autorizadas en forma competente (1).

2127.—Decidir la utilidad pública de cualquiera empresa es resolver una cuestion muy grave y muy importante para el estado: es apreciar los intereses de la nacion, investigar sus recursos y juzgar la obra en proyecto en sus relaciones con el bien general. El poder ejecutivo debe resolver la mayor parte de estas cuestiones; mas en cuanto á otras cuya resolucion encierra grandes intereses, y acaso todo el porvenir de la nacion, conviene que sea el poder legislativo quien exclusivamente declare la utilidad pública.

Conforme á la expuesta doctrina esta declaracion y el permiso para emprender la obra son objeto de una ley, siempre que para ejecutarla haya que imponer contribucion á una ó más provincias: en los demás casos basta con una real órden.

Sea el legislador, sea el Gobierno quien pronuncie sobre la utilidad pública, deben ilustrarse ántes para que haya rectitud en su juicio, á cuyo fin conviene oir á los inmediatamente interesados en la ejecucion de la obra. Esta audiencia colectiva es una garantía cierta y eficaz para los propietarios á quienes la empresa perjudica, y así pueden impugnarla, cuando los bienes que promete fueren imaginarios, dudosos ó leves en proporcion á los sacrificios que impone.

Por cuyas razones ántes de hacer la declaracion de utilidad pública, ordena la ley:

I. Que se anuncie el proyecto de la obra en el Boletin Oficial de la provincia, para que los habitantes del pueblo ó pueblos que se supongan interesados, puedan representar al gobernador de la provincia cuanto se les ofrezca y parezca.

II. Que la Diputacion provincial, oyendo á los Ayuntamientos del pueblo ó pueblos interesados, emita su dictámen (2).

1128.—II. Al declarar la utilidad pública de una obra no se designan los terrenos necesarios á su construccion, porque la propiedad no debe ser invadida sino á consecuencia de las bases asentadas en el proyecto. Los planos indican aquellos terrenos,

(1) Ley de 14 de Julio de 1836, art. 2, y ley de 28 de Abril de 1849, art. 5.
(2) Ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 77, § 9.

y el gobernador de la provincia en union con la Diputacion provincial, oyendo instructivamente á los interesados, prévia citacion por medio del Boletin Oficial dentro de un término discreccional perentorio é improrogable que no puede bajar de diez dias, decide sobre la necesidad de que el todo ó una parte de la propiedad deba ser cedida para la ejecucion de una obra declarada ya de utilidad pública y habilitada con el correspondiente permiso.

Si los dueños no se avienen á una cesion amistosa de sus propiedades conformándose de buen grado con la resolucion del gobernador de la provincia, resuelve definitivamente el Gobierno. Contra esta providencia final hay lugar al recurso por la via contenciosa.

La ley facilita esta clase de abandonos declarando á los tutores, curadores y demás personas que tienen impedimento legal para vender los bienes cuya administracion les pertenece, hábiles para disponer de ellos como si fuesen verdaderos dueños (1).

Los largos trámites y los procedimientos dilatorios no convienen á los negocios administrativos, y mucho ménos cuando se proyecta la ejecucion de alguna obra pública en un estado en donde tanto urge multiplicar las vias de comunicacion y transporte. Otórguense garantías á la propiedad particular; pero sea sin menoscabo de la utilidad comun, pues no son ménos inviolables los derechos de la sociedad que los del individuo.

2129.—III.—Terminado el expediente administrativo, el gobernador ó el Gobierno, segun los casos, lo pasan al juez de primera instancia del partido en que radiquen las fincas, para que proceda á la tasacion conforme á la ley de enajenacion forzosa. La providencia del juez fijando el importe de la indemnizacion es apelable al tribunal competente en el órden de los de justicia (2).

2130.—Para estimar el tanto de la indemnizacion debe procederse á la tasacion pericial de los terrenos necesarios á la ejecucion de la obra. Esta operacion se verifica por medio de peritos examinados, y á falta de ellos por prácticos experimentados. Los ingenieros pueden nombrar á individuos del cuerpo subalterno para que representen á la administracion en la tasacion de las fincas; pero ningun ayudante puede ser elegido perito por los

(1) Ley de 14 de Julio, arts. 4, 5 y 6, reglamento de 27 de Julio de 1863, art. 4, y decreto de 12 de Agosto de 1869.

(2) Real órden de 3 de Julio de 1872.

particulares, aunque si lo fuese por parte de la administracion, no obstaria que al mismo tiempo representase á los propietarios conformes con su nombramiento (1).

La indemnizacion debe regularse tomando en cuenta el valor en venta y renta de la propiedad cuya ocupacion se requiere, y además los daños y perjuicios que pueda causar á su dueño la expropiacion á juicio de peritos, uno por cada parte ó tercero en discordia por entrambas; y no conviniéndose en este punto, lo nombra el juez del partido de oficio, reservándose á los interesados el derecho de recusar hasta dos veces al nombrado.

Cuando la expropiacion fuere parcial, deberá además tenerse en cuenta el demérito que pueda resultar de la division de la finca, á fin de abonar los daños y perjuicios causados al propietario.

Tambien son indemnizables y se comprenden en la tasacion los gastos á que dieren motivo los expedientes de expropiacion.

La tasacion se comunica á los dueños de las fincas valoradas, para que manifiesten al gobernador su conformidad ó deduzcan sus agravios, en cuyo caso resuelve éste por sí, ó transmite las reclamaciones con su informe á la direccion de Obras públicas (2).

2131.—Practicadas estas diligencias, el mismo juez provée á la administracion del mandamiento necesario para que pueda entrar en la posesion del inmueble, prévia la consignacion de la suma en que hubiese sido regulada la indemnizacion. Expedido el mandamiento, el juez pone en posesion á quien lo haya obtenido. Miéntras el propietario no sea indemnizado, la administracion no puede perturbarle en la posesion de sus bienes; de suerte que el desahucio debe ser posterior al pago del precio íntegro de la tasacion. Y si hubiese reclamacion de tercero por razon de enfitéusis, servidumbre, hipoteca, arriendo ú otro cualquier gravámen que afecte á la finca, se consigna su importe en la Caja general de Depósitos, dejando á los tribunales la declaracion de sus derechos respectivos. Además del precio de tasacion, se abona al interesado un 3 por 100.

Si la obra en proyecto no se llevase á ejecucion y el Gobierno ó el empresario resolviesen enajenar el todo ó una parte de la finca objeto de la expropiacion, deberá ser preferido en igual-

(1) Real órden de 20 de Diciembre de 1859.

(2) Ley de 14 de Julio, art. 7, y reglamento de 27 de Julio, arts. 6, 9 y 11.

dad de precio su dueño primitivo á cualquier otro comprador.

Si el antiguo dueño conserva el terreno colindante á una parcela expropiada, ó siguen poseyéndola sus herederos, gozan aquél ó éstos del derecho de reversion, reintegrando el precio de la enajenacion forzosa, con más el importe de las mejoras útiles ó necesarias, si en efecto las hubiese (1).

Y por último las rentas y contribuciones correspondientes á los bienes enajenados forzosamente, se admiten durante el año subsiguiente á la fecha de la enajenacion en prueba de la aptitud legal del expropiado para el ejercicio de los derechos que puedan corresponderle (2).

2132.—Ha ocurrido y ocurre con frecuencia empezar las obras, y aun abrirse al público el camino que dió motivo á la ocupacion permanente de un terreno de dominio particular ántes de hacer efectiva la indemnizacion. Para corregir este abuso, declaró el Gobierno responsable al culpado de todas las indemnizaciones que procedan, y además del abono del interés legal de la suma que represente el valor en tasacion de la propiedad ocupada desde el dia en que se privó de su uso al legítimo poseedor (3).

2133.—Procede el recurso ante el Consejo de Estado por la via contenciosa:

I. Contra la decision gubernativa sobre la necesidad de que el todo ó una parte de la propiedad debe ser cedida para la ejecucion de las obras del estado, provinciales ó municipales declaradas de utilidad pública.

II. Y en general contra toda resolucion dictada por la autoridad administrativa, si el expediente en que se funda contiene faltas contrarias á las leyes y reglamentos, ú otras que minoren el valor que los dueños atribuyen á su propiedad (4).

Asimismo proceden la ocupacion temporal y la enajenacion forzosa en casos de guerra, segun se contiene en un reglamento particular (5).

2134.—La expropiacion fué hasta ahora un acto puramente administrativo, y sin embargo cuando no hay avenencia, deben observarse las formas de un juicio. Debe la ley poner al propieta-

(1) Ley de 17 de Junio de 1865, art. 4.
(2) Ley de 14 de Julio de 1836, arts. 9 y 10.
(3) Orden de 16 de Febrero de 1869.
(4) Reglamento cit., arts. 25 y 26, y ley de 29 de Junio de 1864.
(5) Aprobado por real decreto de 13 de Julio de 1863.

rio bajo el amparo de los tribunales, porque si es razon ceder todos ó una parte de nuestros bienes por respeto al interés comun, no así parece justo otorgar á la administracion facultad para expropiarnos, sin subordinar el ejercicio de este derecho á garantías particulares amparadas por una autoridad independiente, si no han de ser ilusorias.

La Constitucion, al exigir mandamiento de juez para el desahucio, parte del principio que la defensa de los derechos civiles, y por tanto de la propiedad privada, sea cuando el autor del atentado es un particular, sea cuando corre peligro en virtud de un acto de la administracion, compete exclusivamente á los tribunales de justicia.

LIBRO QUINTO.

DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO I.

Del procedimiento gubernativo.

2135.—Poder administrativo.
2136.—Via gubernativa.
2137.—Trámites esenciales.

2135.—Es el poder administrativo ora *activo*, ora *contencioso*, y ejerce actos ya de *imperio*, ya de *jurisdiccion*, porque unas veces se presenta en forma de *accion*, y otras con los caractéres de un *juicio* (1).

Hemos hablado hasta aquí de su *potestad* ó de los actos de *puro mando*, y ahora cumple á nuestro propósito estudiar el tercer objeto del derecho administrativo, ó sea el *procedimiento*, y sobre todo la *jurisdiccion* administrativa (2).

El oficio de la administracion es ejecutar las leyes de interés comun, unas veces de su propio movimiento, otras requerida ó á peticion de parte, y otras en fin despues de un debate contradictorio, guardando ciertas formas y solemnidades del derecho que preparan una decision ejecutoria ó una verdadera sentencia.

2136.—Los actos de imperio, las cosas de pura gracia, y en fin, todo lo que emana del poder discreccional ó prudente arbitrio de la administracion, no exigen por regla general trámites rigorosos so pena de nulidad. La autoridad se informa, examina y decreta, tres períodos de la instruccion breve y sencilla que lleva el nombre de *via gubernativa*. La informacion equivale al

(1) V. núm. 100.
(2) V. núms. 672 y 673.

procedimiento en materia litigiosa, el exámen á la discusion oral ó escrita, y el decreto á la decision ó sentencia.

2137.—Aunque de ordinario no se requieren mayores formalidades, hay casos de excepcion en que las leyes ó los reglamentos prescriben diligencias necesarias á la validez de los actos, como la publicidad, la notificacion, la audiencia de los interesados, la consulta prévia del Consejo de Estado ú otro cuerpo, etc. y entónces son trámites tan esenciales que su omision vicia el procedimiento administrativo y abre la puerta al recurso contencioso.

Es un deber de las autoridades del órden administrativo prestar atento oido á las quejas, satisfacer las justas reclamaciones, remediar los abusos, favorecer los proyectos de mejoras locales, despertar el celo de las corporaciones públicas, y en fin hacer todo el bien posible resolviendo de plano los negocios leves, y los graves prévia la instruccion de expediente gubernativo sucinto y poco dispendioso. Todo lo que lisa y llanamente se pueda ordenar en audiencia verbal, no conviene reducirlo á escritura. La administracion ha de ser pronta y expedita, poco amiga de fórmulas dilatorias y consejos impertinentes: indague la verdad con sencillez, y sin aparato de juicio consulte la razon, la equidad, la prudencia y el bien general. «Hacer bien es la incumbencia esencial, la suma de todas las atribuciones de la administracion. Esta obligacion es activa, y no debe reputarse desempeñada con llenar formalidades más ó ménos importantes, más ó ménos prolijas, á las cuales, no se dará valor... sino en cuanto... aparezca visible el bien que haya proporcionado» (1).

CAPÍTULO II.

De la justicia administrativa.

2138.—Unidad del poder político.
2139.—El Rey, superior comun de la administracion y la justicia.
2140.—Division de la justicia.
2141.—Justicia administrativa.
2142.—Su fundamento.
2143.—Consecuencias.

2138.—El poder político es verdaderamente uno solo; y si al-

(1) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, núm. 68.

guna division fundamental cabe, es la que separa la facultad de dictar de la de aplicar las leyes. La autoridad judicial no es un poder distinto del ejecutivo, sino una parte de él, organizada de una manera conveniente para ofrecer firmes garantías al derecho de los particulares.

2139.—Pues que segun la Constitucion el Rey posée la plenitud del poder ejecutivo, debe ser considerado superior comun de la administracion y de la justicia.

2140.—Distinguen algunos publicistas y jurisconsultos la justicia en ordinaria y administrativa: aquélla (dicen) es la potestad de aplicar las leyes de interés privado que por delegacion del Rey corresponde á los tribunales comunes, á quienes pertenece exclusivamente juzgar las causas civiles y criminales (1); y la segunda el derecho de resolver ó decidir todos los asuntos contenciosos de la administracion y procurar la reforma de ciertos actos del poder discreccional.

Tambien han propuesto llamarlas *delegada* y *retenida*, porque la justicia ordinaria la delega el Rey en jueces inamovibles, y retiene la administrativa y la ejerce por sí propio, ó por medio de jueces responsables. Mr. Macarel observa con razon que estos nombres no explican bien la índole de la justicia administrativa, á la cual sólo cuadra el de retenida en el supremo grado de la jerarquía, y es forzosamente delegada en los grados inferiores, según explicaremos más adelante (2).

2141.—La justicia administrativa (dijeron) es una prerogativa de la Corona, un verdadero atributo de la soberanía. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey; y como admitir un superior que juzgase sus actos ó los de sus agentes equivaldria á menoscabar la autoridad real atentando á la independencia del poder ejecutivo, estimaron consecuencia directa y necesaria que la accion tuviese en la jurisdiccion su complemento.

Y en realidad cuando la administracion procede por via de juicio, toma de la jurisdiccion ordinaria la forma; pero en la esencia sus actos son verdaderamente administrativos. Los tribunales colegiados, las pruebas documentales y de testigos, la defensa en estrados, la publicidad de los juicios y otras solemnidades propias del derecho comun, son medios de asegurar el acierto en la

(1) Const., art. 91.
(2) *Cours de droit administratif*, tom. II, pág. 877.

resolucion final de las controversias que se mueven entre el estado y los particulares, facilitando la audiencia de los agraviados y esclareciendo la verdad con maduro consejo, y puras cautelas contra la arbitrariedad de los ministros. Jurisdiccion perfecta es la ordinaria encomendada á jueces y magistrados que aplican la ley sin intervencion del Gobierno; mas la jurisdiccion administrativa confiada á las autoridades y corporaciones dependientes del poder ejecutivo, es una jurisdiccion imperfecta, externa y sin fuerzas para dictar ningun fallo verdadero. Bien sabemos que sus resoluciones pueden ser definitivas y causar ejecutoria; pero así y todo, los tribunales de este órden no pronuncian sentencias, sino que dictan ó preparan decisiones administrativas.

2142.—El principio fundamental de la separacion y mútua independencia de los poderes constitucionales, reclama la institucion de esta justicia de órden público. Si la administracion careciese de potestad para explicar sus actos, decidir las reclamaciones que suscitasen sus providencias y resolver las dudas y dificultades relativas á su ejecucion; si no pudiese remover los obstáculos que opusiesen á su marcha un interés legítimo ó el derecho de un tercero, tampoco tendria libertad de accion, y sin ella, ni en el órden politico ni en el órden moral puede exigirse responsabilidad alguna.

La intervencion de cualquiera autoridad extraña en los actos reservados al poder ejecutivo, turbaria el concierto entre los poderes constituidos, inconveniente grave, pero no el único de esta forma administrativa; porque si fuesen los jueces ordinarios llamados por la ley á sentenciar las demandas y reclamaciones promovidas por los particulares que pretenden la reparacion de un verdadero ó presunto agravio con ofensa de su derecho á consecuencia de un acto administrativo, las fórmulas lentas y embarazosas, la natural propension á decidir conforme á los preceptos del derecho estricto estimando en poco las reglas de la equidad y aun las razones de conveniencia pública, y la misma inflexibilidad de los juicios, entorpecerian el curso regular de la administracion, comprometiendo á cada paso la existencia de la sociedad con la interrupcion frecuente de los servicios más importantes para la seguridad del estado. Tan clara es esta doctrina, que desde muy antiguo se acudió al establecimiento de juzgados privativos como un medio de excluir á la administracion del fue-

ro comun, y librarla del yugo de los tribunales ordinarios.

2143.—En estos principios constitucionales se funda la facultad inherente á la Corona de dirimir las competencias suscitadas entre las autoridades administrativas y las judiciales, y el derecho de juzgar definitivamente y en último grado todas las cuestiones contenciosas de la administracion.

Reconocemos, pues, en el poder administrativo el *mero* y *mixto imperio* que los jurisconsultos romanos distinguian. La *administracion pura* ejerce un mero imperio, *quod etiam potestas vocatur*, y la *administracion contenciosa* posée el mixto, *cui etiam jurisdictio inest.*

CAPÍTULO III.

De la jurisdiccion administrativa.

2144.—Definicion.
2145.—Autoridades que la ejercen.
2146.—Naturaleza de esta jurisdiccion.
2147.—Sus divisiones.
2148.—Diferencias entre la jurisdiccion ordinaria y la administrativa.
2149.—Vicisitudes de la jurisdiccion administrativa en España.
2150.—Opinion del Gobierno.
2151.—Su criterio vacilante.
2152.—Crítica.
2153.—Ejemplos.

2144.—Hay, pues, una jurisdiccion administrativa ó un derecho inherente á la administracion de conocer y sentenciar los asuntos contenciosos de este órden, es decir, aquellos que admiten controversia y se ventilan con la solemnidad de los juicios.

2145.—Esta jurisdiccion ó poder de juzgar administrativamente, se ejerce por medio de autoridades unipersonales ó de cuerpos colegiados, nombrando jueces é instituyendo tribunales.

2146.—Como la jurisdiccion es el complemento de la accion administrativa, se infiere que todos los cargos á los cuales va inherente aquella potestad son amovibles, y las personas que los desempeñan responsables al Gobierno. Exigir tribunales administrativos independientes, soberanos en su línea, equivaldria á crear un poder intermedio con respecto á la administracion y á los administrados, y caer en los mismos extremos que la ley se propuso evitar excluyendo á la autoridad judicial de conocer

de los actos administrativos. «Ni un instante debe perderse de vista (dice un escritor muy competente) la naturaleza singularísima de estos juicios, así llamados en sentido figurado: su nombre propio es el de decisiones administrativas» (1). Considérese que, son medios de vencer dificultades, de remover obstáculos, de preparar actos de gobierno, de proteger los intereses comunes contra los ataques ocultos ó manifiestos, violentos ó artificiosos del interés particular.

2147.—Divídese la jurisdiccion administrativa en *retenida* y *delegada*. El Rey ejerce la primera, como todos los actos del poder ejecutivo, bajo la responsabilidad de los ministros, y transmite la segunda á los jueces instituidos para sentenciar los negocios contenciosos de la administracion.

Síguese de esta diferencia que cuando no hay delegacion los tribunales administrativos carecen de autoridad propia, y así sus decisiones tienen el carácter de meras consultas ó proyectos de sentencia sin fuerza ni valor, miéntras el Gobierno no las aprueba y publica como dictadas en su nombre; y al contrario, cuando la delegacion existe, los tribunales administrativos pronuncian en virtud de un derecho anejo á la institucion misma, y dictan verdaderos fallos que sin necesidad de intervencion superior, imponen el respeto debido á la autoridad de la cosa juzgada, y de consiguiente causan ejecutoria.

Distinguen tambien la jurisdiccion administrativa en *voluntaria* y *contenciosa;* aquélla, á la cual llaman tambien *reglamentaria* ó *discreccional*, se ejerce por reclamacion de una ó de varias personas sin trámites contradictorios: es un acto espontáneo de uno ó muchos particulares, el cual puede ó no provocar *resolucion* administrativa. Ésta dirime dos intereses opuestos que son el privado y el público, ventilándose contradictoriamente el derecho entre las partes, en cuya controversia siempre ha de recaer decision cuasi judicial (2).

Por último, tambien pudiéramos establecer que unas veces es *comun* y otras *excepcional*, pues ya se ejerce por medio de las autoridades á quienes de ordinario compete el conocimiento de los asuntos contenciosos de la administracion, y ya se atribuye

(1) *Estudios prácticos de administracion*, por D. F. A. Silvela, pág. 187.
(2) *De la administracion pública con aplicacion á España*, por D. A. Olivan, cap. IV.

á otras la decision de ciertos negocios, constituyendo para ellos un juzgado especial.

Los Ayuntamientos y las Comisiones provinciales, por ejemplo, son corporaciones administrativas, y sin embargo revisten el carácter de tribunales en materia de quintas, aquéllos pronunciando fallos que cierran los juicios de excepciones, y éstas conociendo de las quejas y reclamaciones de los interesados en grado de apelacion.

2148.—Entre la jurisdiccion ordinaria y la administrativa media una diferencia grave y profunda. Las sentencias definitivas de un tribunal del fuero comun, luégo que pasan en autoridad de cosa juzgada, son firmes é irrevocables, como obra de un poder independiente; de suerte que ningun otro poder político tiene la facultad de impedir, entorpecer ó debilitar su fuerza ejecutoria. Los fallos de los tribunales administrativos causan estado, es decir, dirimen la controversia; pero si no se ajustan á la ley, implican la responsabilidad del Gobierno cuando los hace suyos, ó consiente el abuso de la delegacion; por manera que con la providencia definitiva no fenecen los recursos de la parte agraviada, puesto que todavía le queda el medio legal de acudir por via de queja á quien la Constitucion del estado reserva el derecho de exigir la responsabilidad á los ministros.

2149.—Tales eran los principios aceptados entre nosotros cuando sobrevino el Gobierno provisional que impaciente y deseoso de reformas, en uso de sus poderes extraordinarios, suprimió la jurisdiccion contencioso-administrativa, ó más bien la trasladó de los Consejos provinciales y Consejo de Estado á las Audiencias y al Tribunal Supremo de Justicia (1).

2150.—Poco despues dijo el Gobierno que la jurisdiccion administrativa habia sido generalmente mirada con disfavor, en cuanto arrancaba á la ordinaria el conocimiento de muchas cuestiones que debian ser de su exclusiva competencia; que adolecia del vicio de encomendar el fallo de los pleitos á corporaciones cuyos individuos tenian el carácter de amovibles, y dejaba la resolucion definitiva y ejecutoria de un negocio litigioso al Gobierno, árbitro de admitir ó desechar el fallo sin fuerza ni autoridad, porque no traspasaba los límites de una mera consulta;

(1) Decretos de 13 y 16 de Octubre de 1868.

que no inspiraba completa confianza á los litigantes ni al país, que veian en último resultado cómo la administracion era juez y parte al mismo tiempo; que no la recomendaba la mayor brevedad en la tramitacion, acreditando la experiencia que las dilaciones habian sido por regla general mayores y más tardías las resoluciones definitivas que en los negocios comunes.

Sin embargo, el Gobierno, al censurar esta jurisdiccion especial no desconoció la diferencia que existe entre lo contencioso-administrativo y lo contencioso-judicial, y puso en duda si «cuando se lastiman derechos al aplicar leyes puramente administrativas, debe la cuestion ventilarse en forma contenciosa, ó de otra manera que reuniendo todas las prendas de acierto, no saque de su natural terreno lo que por su índole corresponde á la administracion activa; ó si por el contrario, debe atribuirse á lo contencioso-judicial todo lo que perjudique derechos dignos de respeto, porque estén escritos en la ley ó en una disposicion de carácter general, de suerte que constando los hechos, sólo falte aplicar el texto invocado en apoyo del derecho controvertido.»

2151.—Esta perplejidad del ánimo no podia conducir, y en efecto no condujo á ninguna afirmacion ni negacion. Era preciso un criterio para optar resueltamente por uno de dos sistemas, á saber, la unidad de jurisdiccion borrando la diferencia entre lo contencioso-judicial y lo contencioso-administrativo, ó el dualismo partiendo del principio que la justicia puede ser delegada ó retenida.

Si lo primero, uno mismo sea el procedimiento y uno mismo el tribunal llamado á resolver las cuestiones que se ventilan entre los particulares y entre el particular y la administracion. Si lo segundo, admitida la coexistencia de dos jurisdicciones distintas, distintos deben ser los tribunales y el procedimiento.

Ni puede ser tampoco igual la organizacion de estos diferentes tribunales. La jurisdiccion ordinaria supone una delegacion absoluta, y por tanto una magistratura inamovible: la administracion se deriva de un mandato revocable confiado á funcionarios que revisan los actos de la administracion, guardando las formas tutelares del juicio.

Una sola jurisdiccion con la garantía de la inamovilidad, se concibe: dos jurisdicciones, cuya separacion no se justifique con la inamovilidad por fundamento de la una y de la otra la amovilidad, no tienen explicacion satisfactoria.

2152.—La justicia retenida ó la jurisdiccion administrativa no es un dogma político, ni siquiera una institucion rigorosamente necesaria. Tampoco se la debe tener por supérflua, ni condenar por arbitraria. Que los litigios administrativos sean de la competencia de los jueces administrativos ó de los tribunales ordinarios es cuestion de doctrina y materia opinable.

Si es verdad que repugna á la conciencia erigirse uno juez en causa propia, tambien es cierto que el Gobierno, al defender sus actos, vela por el interés general, y al constituir un tribunal que los examine, rodea los derechos del individuo de eficaces garantías, sin menoscabo del principio de la separacion y mútua independencia de los altos poderes del estado.

2153.—Inglaterra desconoce lo contencioso-administrativo, y aun lo repugnaria, como todo lo que de algun modo contribuye á robustecer la accion del Gobierno; pero en cambio hay allí un Banco del Rey ó de la Reina, tribunal que ejerce una jurisdiccion especial y privativa en diversas materias contenciosas de la administracion, como el *Echiquier* la tiene para entender en todas las cuestiones fiscales.

En Bélgica son las Diputaciones permanentes elegidas por los Consejos de provincia quienes juzgan lo contencioso-administrativo; y en varios estados de Alemania, la Baviera y el Wurtemberg, por ejemplo, prevalece el sistema francés, miéntras que en otros hay autoridades administrativas revestidas con particular jurisdiccion.

CAPÍTULO IV.

De lo contencioso-administrativo.

2154.—Actos de la administracion.
2155.—Litigios administrativos.
2156.—Caractéres de lo contencioso-administrativo.
2157.—Necesidad de la administracion contenciosa.
2158.—Ejemplos.

2154.—La administracion, segun hemos dicho, ejerce actos de distinta naturaleza, porque ya manifiesta su poder en forma de accion en cuanto procura la ejecucion de las leyes, dicta reglamentos, vela por su observancia, expide órdenes generales ó particulares y hace uso en fin de otro modo cualquiera de su potes-

tad de puro mando, ó ya se reviste con el carácter de juez y decide soberanamente las reclamaciones contra sus propios actos. En el primer caso se derivan sus facultades del poder discreccional; en el segundo emanan de la jurisdiccion.

2155.—Pueden ser causa de litigios administrativos el repartimiento de cargas y disfrutes comunes; las operaciones resultantes de contratas, suministros y empresas de obras públicas; la aplicacion de las diversas servidumbres de utilidad general; las requisiciones exigidas para el servicio del estado; la concesion de cosas públicas reclamadas por tercero; y en general, todo acto administrativo que habiendo creado entre el estado y una corporacion ó individuo derechos recíprocos fundados en el derecho comun, promueve contestaciones que no pueden resolverse por la interpretacion de aquel acto (1).

2156.—Expresando esta doctrina en términos generales, supone lo contencioso-administrativo:

I. Una *controversia entre el interés público y un derecho privado*, ó una cuestion en que sean partes el individuo y la sociedad, porque ni la administracion interviene en litigios en los cuales más ó ménos no media el bien comun, ni los ciudadanos pueden quedar á merced del arbitrio ministerial ó citar á la administracion ante los tribunales ordinarios.

II. Un *acto especial ó un hecho particular* de la administracion, orígen del agravio (verdadero ó presunto) y causa de la controversia. Así pues, no dan orígen á lo contencioso-administrativo:

I. Los actos de *puro mando* que procedan del *poder discreccional* de la administracion, ordenando *por via de regla general*, porque no lastiman derechos particulares sino en todo caso los intereses públicos. Estos actos generales de la administracion tienen su tribunal competente en las Córtes que examinan, censuran y absuelven ó condenan á los ministros, y la cuestion es de órden constitucional.

II. Los actos de la administracion que *arreglan un interés colectivo* de la agricultura, de la industria, del comercio ú otro semejante, porque tampoco crean derechos, ni modifican los preexistentes, ni tienen más objeto que ordenar un servicio pú-

(1) *De la administracion pública con aplicacion á España*, cap. IV.

blico conferido exclusivamente á la administracion activa, la cual fija reglas de equidad y conveniencia, conservando siempre el carácter discreccional y la libertad de aplicarlas como propias é inseparables de su poder reglamentario. Estos actos son de la misma naturaleza que los anteriores é implican la responsabilidad ministerial.

III. Una *reclamacion particular* fundada en un *derecho adquirido* que la administracion conculca; es decir, que debe haber lesion de un derecho perfecto y absoluto, apoyado en un título formal y positivo que la administracion está obligada á respetar, porque el derecho nace de la ley, y la voluntad de la ley es superior á la voluntad del Gobierno.

I. No basta que el derecho particular sea ofendido *con ocasion ó por consecuencia* del acto administrativo, porque el poder discreccional alcanza á todas las personas y á todas las cosas, y así puede la administracion modificar por medio de reglamentos, conforme á la letra y al espíritu de la Constitucion y de las leyes, la libertad y propiedad de los administrados, aunque la providencia ceda en perjuicio de tal ó cual persona determinada.

II. Tampoco basta que la reclamacion se funde en un interés más ó ménos legítimo y respetable, porque no hay derecho contra el derecho; y siendo el poder discreccional un atributo necesario de la administracion, seria contradictorio admitir este principio constitucional y limitar el ejercicio de aquel poder hasta el punto de privarle de toda libertad. Cuando la oposicion se funda en un derecho derivado de una ley civil ó administrativa, de un reglamento de administracion pública ó de un contrato celebrado con el Gobierno, la limitacion es constitucional, porque prohibe lo arbitrario y permite la accion justa y moderada del poder ejecutivo.

III. Como los derechos adquiridos tienen sus formas establecidas por las leyes, la violacion de estas formas tutelares es una violacion manifiesta de los derechos mismos que amparan y defienden con su escudo, y los actos administrativos que las quebrantan pueden ser impugnados por la via contenciosa. Hasta los *intereses legítimos* compatibles con el interés público, é *injustamente* hollados á nombre del bien comun, producen accion é indemnizacion á favor de tercero; porque si el acto administrativo contrario á un interés legítimo no está sujeto por su na-

turaleza á reclamacion particular, da fundamento á ella el poder discreccional cuando procede con injusticia y ofende un derecho adquirido, con sólo menospreciar las formas legales. Hay *exceso de poder* en cuanto al modo de dirimir aquella controversia, y el poder no causa derecho fuera de los confines señalados por la ley á su autoridad.

IV. Y siendo así que las distintas jurisdicciones se limitan recíprocamente, serán viciosos tambien por violacion de las formas legales los actos del poder discreccional extraños á la competencia administrativa, y susceptibles de impugnacion por la via contenciosa. Hay *abuso de autoridad* en cuanto la administracion conoce de asuntos propios de otro fuero con lesion de un derecho adquirido y amparado por las leyes de procedimientos. Son actos ilegítimos del poder discreccional, porque los mismos poderes legítimos sólo constituyen derecho cuando se encierran en los términos de su competencia.

De todo lo expuesto resulta que las cuestiones contencioso-administrativas se diferencian:

I. De las cuestiones de órden constitucional, porque éstas versan sobre el libre ejercicio de los poderes públicos y afectan los intereses comunes del estado.

II. De lo puramente administrativo, porque no hay derechos particulares y obligaciones especiales correlativas que limiten la accion del Gobierno.

III. De lo contencioso-ordinario, porque son partes en el litigio dos ó más personas en representacion de sus derechos privados.

2157.—Lo contencioso-administrativo es en término medio, una transaccion necesaria entre la administracion pura y la justicia civil. Encomendar el conocimiento y resolucion de las cuestiones de esta naturaleza al poder discreccional seria procurar los intereses públicos con solicitud tan grande, que dejase al arbitrio del Gobierno los derechos particulares; y atribuir su conocimiento y resolucion á la justicia de órden civil, seria desamparar los intereses públicos por favorecer demasiado los derechos particulares. Lo contencioso-administrativo supone una jurisdiccion mixta, conciliadora del libre ejercicio del poder encargado de ejecutar las leyes de interés comun con la legítima defensa del derecho privado. Es una ley de armonía, porque huyendo del

sacrificio de una á otra causa, establece el órden y concierta las relaciones del estado con sus miembros, del todo con las partes.

No es lo contencioso-administrativo un privilegio, porque los privilegios son por su naturaleza leyes privadas (*lex privata*), y la competencia de la administracion es de órden público. Es, sí, una jurisdiccion excepcional, ó sea una excepcion á la regla general que señala los límites de la administracion pura y la justicia ordinaria; de manera que todas las cuestiones que no pueden sin inconveniente atribuirse á la potestad de mando ó al fuero comun, caen en el dominio de lo contencioso-administrativo, cuando las leyes así lo declaran. La regla general tiene á su favor la presuncion de fuerza y eficacia, y para destruir esta presuncion se requiere un texto expreso en contrario.

2158.—I. En resúmen, son actos del órden puramente administrativo:

I. Hacer la primera distribucion de las aguas públicas y suspender é impedir toda obra que se ejecute en la márgen ó cáuce natural de un rio que pueda alterarla.

II. Conservar y mejorar las fincas de comun aprovechamiento, y mantener el estado posesorio de la administracion.

III. Restituir al uso público los aprovechamientos comunes usurpados, cuando la usurpacion sea manifiesta y reciente, entendiendo por tal el despojo no más antiguo que un año y un dia.

IV. Deslindar los términos de los pueblos, los montes del estado y los municipales, y mantener el estado posesorio de la administracion, sin perjuicio del derecho que pueda asistir á los particulares para defender los suyos en el juicio plenario correspondiente.

V. Reprimir las infracciones de los reglamentos tocantes á los pastos públicos, como parte de la policía rural.

VI. Conservar las servidumbres pecuarias y mantener el estado posesorio constituido miéntras no se verifique el deslinde.

VII. Corregir toda variacion ilegal de un camino público.

VIII. Imponer á los terrenos colindantes á una obra pública en via de ejecucion el gravámen transitorio que exija este servicio, pero cuidando de no inquietar la propiedad privada sino á falta de terrenos públicos y baldíos.

IX. Resolver las cuestiones á que dieren lugar la subasta y venta de bienes nacionales hasta poner á los compradores en

quieta y pacífica posesion de ellos, y determinar las incidencias del remate.

x. Aplicar las correcciones pecuniarias que las leyes y reglamentos de policía establecen dentro de los límites de la potestad gubernativa.

xi. Obligar al cumplimiento ó decretar la rescision de los contratos celebrados con la administracion para la ejecucion de las obras y servicios públicos.

xii. Dirimir las competencias.

xiii. Examinar la legitimidad de los créditos contra el estado, corporaciones ó establecimientos públicos, liquidarlos y mandar ó prohibir que se satisfagan.

xiv. Autorizar á las mismas corporaciones y establecimientos para comparecer en juicio, y comprar ó permutar los bienes de su propiedad, en los casos determinados por las leyes.

xv. Recaudar las contribuciones, expedir apremios y practicar todas las diligencias necesarias á la cobranza.

xvi. Resolver préviamente las cuestiones administrativas, y dejar expedita la accion de los tribunales de justicia contra los abusos de las autoridades en la imposicion y recaudacion de las contribuciones.

xvii. Otorgar la concesion de aguas, minas, privilegios industriales y marcas de los fabricantes.

xviii. Deslindar el subsuelo de una finca con permiso del propietario, ó supliendo su consentimiento por los medios legales.

xix. Autorizar la imposicion de servidumbres para abrir riegos, facilitar desagües, construir obras, fábricas ó artefactos conforme á los reglamentos de policía urbana y rural, etc.

II. Son materia contencioso-administrativa todas las cuestiones que susciten á la administracion los particulares relativas:

i. Al arreglo de los disfrutes comunes, cuando lastime un derecho fundado en la posesion, en la costumbre, en una concordia ú otro título singular.

ii. A la concesion de terrenos para dehesas boyales.

iii. Al deslinde de los montes del estado, de los pueblos ó particulares colindantes con ellos, cuando la oposicion nazca de un derecho de tercero, y reservando las cuestiones de dominio á los tribunales ordinarios.

IV. Al resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por la imposicion de servidumbres temporales ó por causa de enajenacion forzosa para la ejecucion de las obras públicas.

V. Al saneamiento de los bienes nacionales miéntras las incidencias de la subasta ó remate no salgan del órden gubernativo.

VI. Al cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos administrativos, cuando el particular se considere agraviado con la decision del Gobierno.

VII. Al reconocimiento y pago de créditos legítimos y procedentes contra el estado, los pueblos, las corporaciones y establecimientos públicos, cuando la administracion, por la via gubernativa, hubiere desconocido la validez de los títulos del acreedor.

VIII. A la exaccion individual de las contribuciones directas del estado, y de consiguiente las reclamaciones particulares por exceso de cuota en el repartimiento de la contribucion territorial, ó por agravio en la clasificacion de los matriculados en cada gremio ó colegio para el pago de la industrial y de comercio, y contra las multas impuestas por fráude ú ocultacion, sin perjuicio de llevar á efecto la cobranza.

IX. A la caducidad de concesiones, autorizaciones y privilegios industriales, y á la revocacion de licencias otorgadas por las autoridades para la construccion de obras, fábricas y artefactos.

X. Al resarcimiento de daños y perjuicios á consecuencia de las limitaciones y gravámenes que la administracion imponga á la propiedad particular en materia de aguas.

XI. A los agravios que las providencias administrativas dictadas por los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales en asuntos de su competencia, causen á los particulares con ofensa de sus derechos.

XII. A la destitucion de los patronos dé los establecimientos particulares de beneficencia.

XIII. A los fallos que pronuncie con perjuicio del derecho de los particulares, el tribunal de primera instancia de las clases pasivas.

III. Son cuestiones de la competencia ordinaria:

I. Declarar el estado de las personas y familias.

II. Definir los derechos reales de posesion, propiedad y servidumbre, ya sean relativas á los bienes del estado, de los pue-

blos, corporaciones y establecimientos públicos, ya fueren tocantes á los disfrutes y aprovechamientos vecinales.

III. Restituir al uso comun aquellos que hubieren sido usurpados con usurpacion no reciente, de modo que los actos de policía rural no se confundan con las acciones derivadas de la posesion ó del dominio.

IV. Apreciar el valor y eficacia de los títulos de posesion y propiedad en que los particulares apoyen la defensa de sus derechos civiles contra los acuerdos de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales.

V. Determinar los derechos de los compradores de bienes nacionales despues que hayan adquirido el dominio perfecto y absoluto, y citar de eviccion á la Hacienda pública.

VI. Declarar la validez ó nulidad de las ventas de bienes de propios hechas por los Ayuntamientos en concepto de personas jurídicas.

VII. Decidir las cuestiones que se susciten con motivo de contratos celebrados entre particulares y una comunidad de regantes.

VIII. Conocer de las relativas á los contratos particulares que el concesionario de una obra pública haya celebrado por sí y bajo su exclusiva responsabilidad para llevarla á ejecucion.

IX. Resolver si existe ó no existe daño ó perjuicio causado á los derechos legítimos de un particular por efecto de una concesion administrativa.

X. Conocer de las reclamaciones intentadas por un tercero contra la concesion de aguas, minas, privilegios industriales ó marcas de fabricantes, cuando la oposicion se funde en un derecho de propiedad anterior.

XI. Decidir las cuestiones que se promuevan sobre aguas que habiendo sido públicas en su orígen, pasaron al dominio y posesion de los particulares desde que dejaron de correr por sus cáuces naturales.

XII. Examinar los títulos de los créditos contra el estado, los pueblos, corporaciones y establecimientos públicos, y pronunciar sentencia ejecutoria acerca de su legitimidad.

XIII. Admitir los interdictos que interpongan los particulares contra las providencias de los Ayuntamientos, cuando acuerdan hacer de una servidumbre pública un uso diferente de aquel para el cual estaba constituida.

XIV. Castigar los delitos de exaccion ilegal desde que no existe ninguna cuestion prévia de que la administracion deba conocer.

XV. Averiguar y castigar los delitos y faltas que cometan los particulares con infraccion de los reglamentos de policía de los montes púlicos, con arreglo al Código penal.

Y en general, corresponde á los tribunales de justicia proteger los derechos civiles ó de carácter puramente privado, cuya defensa les está exclusivamente encomendada.

Exponemos estos casos como dudosos y frecuentes, no por via de doctrina general y absoluta, sino á manera de reglas particulares ó comentarios de la teoría contencioso-administrativa y declaracion de los límites que separan esta jurisdiccion de lo puramente administrativo y lo contencioso ordinario en una série de ejemplos. En otra parte de nuestro libro seremos más prolijos, mostraremos el derecho y citaremos las fuentes de legislacion y jurisprudencia de donde se deriva con las razones y autoridades que lo explican y fortalecen.

CAPÍTULO V.

De las competencias.

2159.—Competencia: su definicion. 2160.—De jurisdiccion y de atribuciones.

2159.—Llámase competencia en general el conflicto entre dos ó más autoridades cuando todas pretenden conocer ó no conocer de cierta causa ó negocio.

2160.—Son las competencias de *jurisdiccion* y de *atribuciones*. Ocurre la primera cuando la controversia se suscita y sostiene entre autoridades ó cuerpos de un mismo ramo, por ejemplo, entre dos Audiencias ó dos gobernadores de provincia; y sucede la segunda cuando la contestacion es entre autoridades ó cuerpos dependientes de distinto poder ó de diversa naturaleza, como si fuese la una judicial y la otra administrativa. En este caso la competencia es un acto por el cual el gobernador de provincia revindica ante los tribunales ordinarios, en nombre de la administracion, la decision de un asunto que en virtud del texto expreso de la ley crée pertenecerle.

No obstante que la doctrina expuesta acerca de las competencias de jurisdiccion y atribuciones es la comunmente recibida, suscribimos á la opinion de un publicista español que considera habria más exactitud, si se invirtiesen las denominaciones. Con efecto, parece que el conflicto entre la jurisdiccion ordinaria y la administrativa debiera llamarse propiamente de jurisdiccion, y el que dentro de una jurisdiccion determinada surge entre dos autoridades unidas por un lazo comun, es de órden interior y versa sobre atribuciones (1).

Artículo 1.º—*Competencia positiva.*

2161.—Competencia positiva y negativa.
2162.—¿Son actos contenciosos?
2163.—Autoridad á quien pertenece dirimirlas.
2164.—Autoridad á quien corresponde provocarlas.
2165.—Reglas de jurisprudencia.
2166.—En qué casos son improcedentes.
2167.—Sustanciacion.
2168.—Decision.

2161.—Divídense tambien las competencias en *positivas* y *negativas*, segun que la cuestion estriba en declararse ambas autoridades competentes ó incompetentes para conocer de un asunto. En el primer caso cada una revindica el conocimiento de aquella causa ó negocio cuya decision crée exclusiva de su potestad; y en el segundo todas se inhiben, juzgándolo propio de otro poder ó de otra jurisdiccion.

2162.—En rigor la instruccion y decision de las competencias no son actos de la administracion contenciosa, sino de la activa; pues si bien importa á las partes que su derecho se ventile ante la autoridad ó juez competente, este interés privado es de órden secundario, siendo el objeto principal restablecer la armonía entre los poderes del estado, cuyo concierto turban las contestaciones de dos ó más autoridades rivales. Mantener la paz pública y el órden constitucional conservando la distincion, la separacion y la independencia plena y recíproca de las materias y actos administrativos y judiciales es la voluntad del legislador. Si se oye á los particulares, si se admiten sus recursos, es para

(1) *De la administracion pública con aplicacion á España*, cap. IV.

ilustrar al Gobierno en la cuestion de competencia que nada prejuzga, que deja intacta la cuestion de interés privado.

No obstante, las competencias pueden llamarse de naturaleza mixta, pues si en la instruccion se siguen formas administrativas, en el exámen de los expedientes y autos y en las decisiones á ellas relativas, se observan los trámites propios de un asunto contencioso. No serán de cierto verdaderos juicios; pero sí negocios que se sustancian de un modo análogo, y en fin materias cuasi contenciosas de la administracion.

2163.—Corresponde al Rey en uso de su prerogativa constitucional dirimir las competencias de jurisdiccion y atribuciones que ocurran entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales (1), porque el Rey es el superior comun de la administracion y de la justicia y el supremo regulador de todas las jurisdicciones.

Para restablecer la concordia entre el poder legislativo y el ejecutivo, le otorga la Constitucion la facultad de disolver las Córtes; mas como no puede disolver los tribunales que usurpan los derechos de la administracion, porque son permanentes é inamovibles los jueces y magistrados, debe tener autoridad de árbitro y medianero entre la jurisdiccion administrativa y la ordinaria.

«Si se atribuyese la decision de las competencias á la autoridad judicial, el Gobierno pasaria á manos de los tribunales. Si se atribuyese sin condiciones á la autoridad administrativa, los tribunales quedarian sin potestad, y los ciudadanos sin garantías.»

«La decision de las competencias debe pertenecer al Gobierno, cualquiera que sea, monárquico ó republicano. Hállase el ejercicio de este derecho limitado por las reglas de equilibrio entre las autoridades administrativa y judicial, y por la perpétua responsabilidad de los ministros.»

«En suma, el principio es la independencia de los poderes, la competencia el medio y el órden el fin» (2).

No es nuevo entre nosotros el principio sino la forma de decidir las competencias. Habia en otro tiempo una Junta Suprema

(1) Real decreto de 4 de Junio de 1847, art. 1, y reglamento de 25 de Setiembre de 1863, art. 52.

(2) Cormenin, *Questions de droit administratif*, chap. XIII.

de competencias que fué suprimida cuando los antiguos Consejos, y más tarde restablecida para remover los obstáculos que pudieran embarazar la accion de la justicia por el encuentro de jurisdicciones privilegiadas ó tribunales que reconocian distintos superiores; y es sabido que los juzgados privativos representaban los intereses de la administracion (1).

La doctrina fundamental de la distincion, separacion y mútua independencia de los poderes del estado, hace en la monarquía constitucional necesario lo que en la monarquía absoluta era tan sólo potestativo.

No ha faltado quien impugnase el sistema de confiar al Gobierno supremo de la nacion la potestad de dirimir las competencias entre las autoridades administrativas y las judiciales. Díjose que la administracion era juez y parte en la contienda, por lo cual siempre ó casi siempre aparecia tener razon.

En realidad no es la administracion la llamada á dirimir la controversia, sino el único superior comun y neutral que modera y regula todos los poderes del estado. Si los tribunales ordinarios fuesen los llamados á dirimir estas controversias, tambien seria la justicia juez y parte en sus cuestiones con la administracion.

Hay más: las usurpaciones del poder ejecutivo hallan freno y enmienda en la censura del legislativo; pero ¿quién tiene autoridad para corregir los excesos del poder judicial depositado en las manos de una magistratura independiente supuesta su inamovilidad? ¿No hay ningun peligro, no inspira ningun recelo el sistema de fijar el poder judicial los límites á su propia competencia?

2164.—Unicamente los gobernadores de provincia pueden promover contienda de competencia de jurisdiccion y atribuciones, y no las suscitan sino para reclamar los negocios cuyo conocimiento les corresponda en virtud de disposicion expresa á las autoridades que de ellos dependen ó á la administracion civil en general, y oido préviamente la Diputacion provincial (2).

(1) Real órden de 25 de Noviembre de 1819, y reales decretos de 24 de Marzo y 29 de Mayo de 1834.

(2) Real decreto de 4 de Junio de 1847, art. 2, real órden de 23 de Marzo de 1850, y ley orgánica del poder judicial de 15 de Setiembre de 1870, art. 286.

Extinguidos los Consejos provinciales, todas sus atribuciones consultivas pasaron á las Diputaciones, segun hemos dicho en el núm. 495.

Revestidas ahora las Comisiones provinciales con la jurisdiccion que pertenecia en pri-

2165.—Dedúcese del principio establecido que no pueden provocar estas competencias:

I. Ni los ministros, porque la ley declara esta facultad exclusiva de los gobernadores de provincia, y porque la provocacion de competencia es una accion revindicatoria que interesa al estado, cuyo ejercicio reclama el órden público pertenezca al delegado del Gobierno en cada uno de aquellos centros de administracion.

II. Ni los demás agentes y cuerpos administrativos, porque de otro modo estaria mal seguro el respeto que se debe á la independencia de la autoridad judicial; y mucho ménos las Diputaciones y Comisiones provinciales, porque en esto no participan de la administracion activa.

III. Ni la autoridad judicial, porque no es activo por su naturaleza, y porque si se concediese á los jueces y tribunales ordinarios la facultad de promover competencias de jurisdiccion y atribuciones á la administracion, estaria en su mano entorpecer y paralizar la accion de ésta en los negocios cuyo conocimiento les compete.

La adopcion de este principio no perjudica á las partes interesadas, porque pudiendo deducir ante la autoridad administrativa las declinatorias que creyeren oportunas, es para ellas igual el resultado al que por medio de una competencia hubieran obtenido; ni tampoco menoscaba la integridad de la jurisdiccion ordinaria, porque se halla completamente garantida por la imparcialidad del Monarca, jefe supremo del poder ejecutivo, y en este concepto jefe tambien supremo y comun de la autoridad judicial y administrativa, y natural regulador de su competencia.

La sumision voluntaria de las partes no corrige el vicio de la

mera instancia á los suprimidos Consejos por real decreto de 20 de Enero de 1875, deben todavía ser consultadas las Diputaciones en materia de competencias, porque estas cuestiones no son del órden contencioso-administrativo, sino del órden constitucional.

Hay algo de anómalo ó irregular en el procedimiento, porque lo natural es oir el dictámen del cuerpo que participa de la jurisdiccion controvertida para ayudar á defenderla, si procede, y no á otro que es ajeno á la contienda.

En la práctica son las Comisiones, más que las Diputaciones provinciales, los cuerpos consultados, en virtud de la facultad que la ley concede á aquéllas para resolver interinamente los asuntos propios de éstas, cuando su urgencia no consienta demora, segun se expresa en el núm. 504. Verdad es que la resolucion interina adquiere en tales casos el carácter y la fuerza de definitiva.

Estas y otras irregularidades y anomalías desaparecerán en breve, porque nacen de disposiciones dictadas para ocurrir á las necesidades del momento, á título de transitorias ó provisionales.

incompetencia por razon de la materia, porque toda jurisdiccion es de órden público; y si en algunos casos segun los principios y leyes del derecho comun, puede prorogarse el conocimiento de una causa á un juez extraño, nunca los particulares por su voluntad ó interés deben ser árbitros de despojar á la autoridad administrativa de sus facultades para investir con ellas á la judicial.

Aunque son los gobernadores las únicas autoridades que pueden promover en nombre de la administracion competencias á los juzgados y tribunales por exceso de atribuciones, todavía tienen las Audiencias y el Tribunal Supremo el derecho y el deber de entablar recursos de queja al Gobierno contra las invasiones de la administracion en daño de la justicia (1).

2166.—Los gobernadores de provincia no pueden suscitar contienda de competencia:

I. En los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por la ley á los funcionarios de la administracion, ó cuando en virtud de la misma ley deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestion prévia de la cual dependa el fallo de los tribunales ordinarios ó especiales (2); porque á éstos pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, sin que la administracion tenga otras facultades en este punto que la de ejercer ciertos actos de policía judicial y emplear algunos medios gubernativos para hacer respetar su autoridad; y así no se extiende sino á instruir las primeras diligencias, y á reprimir las faltas sujetas á correccion disciplinar.

Mas no se opone á esta facultad exclusiva el derecho inherente á la administracion de revindicar el conocimiento de las cuestiones prejudiciales de su competencia, porque son actos administrativos que es preciso calificar ántes de someter el presunto reo á la accion de los tribunales. Tampoco impide que las partes ó el ministerio público deduzcan la excepcion de incompetencia, y que el juez provea el sobreseimiento hasta que la autoridad administrativa resuelva la cuestion prejudicial.

II. En los actos de conciliacion.—Segun el texto del decreto que reguló las competencias entre las autoridades administrati-

(1) Ley orgánica del poder judicial de 15 de Setiembre de 1870, arts. 299 y sig.
(2) Real decreto de 4 de Junio, art. 3, § 1, y reglamento de 25 de Setiembre, art. 54, § 1.

vas y judiciales, los gobernadores de provincia no podian suscitarla en los pleitos de comercio durante la primera instancia, ni en los juicios de paz que á la sazon se seguian ante los alcaldes.

Establecida la unidad de fueros y consagrado el principio que la jurisdiccion ordinaria es la única competente para conocer de los negocios mercantiles, desaparecieron los tribunales de comercio, cesando la causa de esta excepcion (1).

Subsiste la prohibicion en cuanto á los juicios de paz, porque no son verdaderos juicios, sino hablando con propiedad actos de avenencia que los preceden. No se puede decir que un juez ó tribunal entiende en un negocio miéntras no admite la demanda, ni que invade las atribuciones de la autoridad administrativa cuando no ejerce jurisdiccion; y ni los alcaldes entónces, ni hoy los jueces municipales, interviniendo en la celebracion de los actos de conciliacion como medianeros y amigables componedores, administran justicia, ni de consiguiente provocan el conflicto que nace de conocer dos autoridades de un mismo asunto, orígen de toda competencia.

III. En los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada (2), porque la mútua independencia de los poderes del estado y la estabilidad de los derechos particulares lo exigen de consuno. Síguese de la expuesta doctrina que un auto definitivo en tanto cierra la puerta á toda competencia, en cuanto se aquietan las partes, pues si se abriese de nuevo el juicio por recurso de apelacion ó nulidad, la competencia procederia, aunque no hubiese sido intentada en la primera instancia.

IV. Y por último, tampoco deben provocar competencia á los jueces y tribunales situados fuera de su territorio, porque como proceden en representacion de la autoridad pública, sólo pueden suscitarlas allí en donde ejercen potestad y tienen el carácter de delegados del Gobierno.

Así los jueces y tribunales, oido el ministerio fiscal ó á excitacion de éste, como los gobernadores, oidas las Diputaciones provinciales, se declaran incompetentes, aunque no intervenga reclamacion de autoridad extraña, siempre que se somete á su

(1) Real decreto de 4 de Junio de 1847, art. 3, § 1, reglamento cit., art. 54, § 2, decreto-ley de 6 de Diciembre de 1868, art. 1, § 8, y ley orgánica del poder judicial de 15 de Setiembre de 1870, art. 270.

(2) Real decreto de 4 de Junio, art. 3, § 8, y reglamento cit., art, 54, § 3.

decision algun negocio cuyo conocimiento no les pertenezca.

2167.—El ministerio fiscal, en defensa de la jurisdiccion ordinaria y en todos los grados de ella, interpone de oficio declinatoria ante el juez del tribunal respectivo, siempre que considere el negocio litigioso propio de la competencia de la administracion; y si el juez ó tribunal no estimase la inhibicion en virtud de la declinatoria, lo comunica al gobernador de la provincia, haciéndole sucinta relacion de los autos y pasándole copia literal del pedimento de declinatoria. De este modo se procura guardar respeto á la magistratura y mantener la buena armonía que debe existir entre todos los poderes del estado y entre los funcionarios públicos, excitando á los jueces ó tribunales á que se declaren incompetentes, si lo fueren por derecho, para evitar conflictos.

El gobernador de la provincia, si comprende que el negocio es administrativo, requiere de inhibicion al juez ó tribunal, manifestando las razones que le asisten para reclamar su conocimiento y citando siempre el texto en que funda su reclamacion. La omision de los fundamentos legales en que la autoridad administrativa apoya su requerimiento, ó de la cita del texto legal que justifica su competencia, son vicios sustanciales que impiden la decision del conflicto.

La excepcion de incompetencia propuesta por alguna de las partes litigantes no dispensa á la administracion de presentar esta memoria, porque no es lo mismo resolver un negocio de órden público que un asunto de interés privado, ni hacer justicia á un individuo es lo mismo que empeñarse en una lucha con la autoridad administrativa.

Recibido el exhorto suspende el juzgado ó tribunal requerido de inhibicion todo procedimiento en el asunto, miéntras no se termine la contienda por desistimiento de la administracion ó por decision del Rey, so pena de nulidad de cuanto despues se actuare. En seguida avisa el requerido el recibo del exhorto al gobernador de la provincia y lo comunica al fiscal por tres dias á lo más, y por igual término á cada una de las partes. No há lugar á decidir la competencia, cuando el juez ó tribunal dejan de oir al ministerio fiscal ó á los interesados.

Citadas éstas inmediatamente y el ministerio fiscal con señalamiento de dia para la vista del artículo de competencia, el re-

querido provée auto motivado declarándose competente ó incompetente. Si se declara incompetente por sentencia firme, remite los autos dentro de segundo dia al gobernador de la provincia; y si competente exhorta sin demora al gobernador de la provincia para que deje expedita su jurisdiccion, ó de lo contrario tenga por formada la competencia. En el exhorto se insertan los dictámenes deducidos por el ministerio fiscal y los autos motivados.

Cuando las partes ó el ministerio fiscal apelaren, se sustancia el artículo en segunda instancia por los mismos trámites que en la primera, y no se admite ulterior recurso contra el auto definitivo que recayere, ni tampoco contra el que se dictare en la segunda ó tercera instancia, cuando el gobernador suscite en ellas la contienda de competencia por no haberla deducido en las anteriores.

El silencio de la administracion no le despoja de su derecho, ya porque siendo las competencias de órden público no prescribe miéntras no se oponga á la accion la santidad de la cosa juzgada, y ya tambien porque pudiera no ser admisible en la primera instancia; y así mostrarse parte en la causa al abrirse el juicio de nuevo, no es entorpecer el curso de la justicia.

El Gobernador de la provincia, oida la Diputacion provincial, dirige dentro de los tres dias de haber recibido el exhorto nueva comunicacion al requerido insistiendo ó no en declararse competente. Si desiste, queda desde luégo expedito el ejercicio de su jurisdiccion al requerido, quien prosigue entónces conociendo del negocio. Si insiste, ambos contendientes remiten por el primer correo al presidente del Consejo de ministros el expediente y autos de competencia dándose mútuo aviso y sin ulterior procedimiento. Conviene advertir que la consulta ó informe de la Diputacion provincial es un trámite necesario, cuya omision vicia el procedimiento; y que la providencia del gobernador desistiendo, tiene el carácter de final é irrevocable, y la misma fuerza que una sentencia ejecutoria, ó el decreto que dirime la controversia.

El presidente del Consejo de ministros acusa el recibo á ambos contendientes, y dentro de los dos dias siguientes á la llegada de las actuaciones relativas á cada uno, las pasa al Consejo de Estado, el cual, oyendo á la Seccion de Estado y Gracia y Justicia, da al expediente la instruccion que crée necesaria, y consul-

ta al Rey la decision motivada que estima justa en el término de dos meses contados desde el dia en que se le pasan las actuaciones.

El Consejo de Estado remite la consulta original al presidente del Consejo de ministros acompañada de todas las diligencias relativas á la contienda, y al mismo tiempo dirige copias literales al ministro de la Gobernación ó al ministro ó ministros de quienes dependen los otros jueces y autoridades con las cuales se hubiere seguido la competencia.

Cuando el ministro de la Gobernacion ú otro cualquiera de los interesados en la contienda no estuvieren conformes con la decision consultada, lo manifiestan así al presidente del Consejo de ministros para que la someta á la resolucion del Consejo que preside. Ántes de esto, el ministro ó ministros disidentes pueden reclamar los autos originales á fin de instruirse y sostener la competencia de su ramo; y si aquéllos dejasen transcurrir quince dias sin hacer reclamacion alguna, se interpreta su silencio por adhesion al dictámen del Consejo de Estado.

2168.—La decision aprobada por el Rey á propuesta del Consejo de ministros ó su presidente es irrevocable, es decir, sin ulterior recurso, se extiende en forma de real decreto refrendado por dicho presidente, y para su cumplimiento se traslada á los contendientes dentro de un mes contado desde la fecha de la consulta (1).

Como siempre urge decidir las competencias, porque turban la concordia de los poderes del estado y embarazan la accion judicial y administrativa á un tiempo, todos los plazos son breves é improrogables.

La omision de un requisito esencial, como si el gobernador de la provincia no propusiese la declinatoria ántes de suscitar competencia, ó si fuese la Diputacion ó la Comision provincial quienes la provocasen, etc., seria causa de nulidad, en cuyo caso procede la declaracion de no haber lugar á decidirla por mal formada; pero cualesquiera que sean los vicios del procedimiento, el juez ó el tribunal requeridos de inhibicion, no quedan dispensados de sobreseer en el asunto miéntras no se decida la contienda, ni de contestar á los exhortos de la administracion, porque

(1) Real decreto de 4 de Junio de 1847, arts. 5-20, real decreto de 3 de Agosto de 1847 y reglamento de 25 de Setiembre de 1863, arts. 55-72.

la autoridad judicial debe abstenerse de examinar y censurar los actos administrativos, especialmente cuando se encaminan á revindicar su jurisdiccion. Tampoco, aunque la competencia sea provocada y sostenida por las partes interesadas, cabe condenacion de costas, porque el objeto verdadero de la controversia es mantener la integridad de los poderes constitucionales, y así la cuestion es de órden público, y solamente de un modo indirecto interesa á los particulares.

Al anular el Consejo de Estado una competencia jamás indica el juez ó tribunal á quien pertenece conocer del asunto, porque esta designacion equivaldria á ingerirse en la administracion de justicia; y aunque pudiera designar la autoridad administrativa competente, parece por demás oficiosa esta declaracion, pues no ha sido llamado aquel alto cuerpo á determinar las atribuciones propias de las autoridades administrativas, sino á resolver un conflicto entre dos poderes del estado.

ARTÍCULO 2.º—*Competencia negativa.*

2169.—¿Es verdadera competencia?
2170.—Sus condiciones.
2171.—Autoridades que la diriman.
2172.—Sustanciacion y decision.

2169.—Llaman así la declaracion de incompetencia hecha por la autoridad judicial y administrativa en un mismo negocio y entre las mismas partes. Esta controversia sobre atribuciones no es verdadera competencia, porque no hay contienda entre poderes rivales, sino una recíproca declinatoria; mas como interesa al órden público que cada autoridad ejerza las funciones que le son propias, y asimismo importa remover cualesquiera obstáculos á la pronta administracion de la justicia, de ahí nace la potestad del Rey para decidir las competencias negativas con igual derecho que las positivas.

2170.—Para que haya competencia negativa de atribuciones se requiere el concurso de cuatro circunstancias, á saber:

I. Que ambas autoridades, la administrativa y la judicial, se declaren incompetentes y se inhiban de conocer, pues miéntras no hay controversia, tampoco hay competencia.

II. Que alguna de las dos autoridades desconozca su compe-

tencia, pues si ambas fuesen incompetentes, no habria lugar á decidir la cuestion.

III. Que haya identidad en el objeto del litigio, porque de otro modo cada autoridad puede pronunciar acerca de aquello que cae bajo su jurisdiccion.

IV. Y por último, que las dos declaraciones de incompetencia se refieran á las mismas partes, pues como las decisiones judiciales ó administrativas sólo tienen autoridad de cosa juzgada entre los interesados, no habria contradiccion ni lucha al juzgar una cuestion de esta clase en sentido contrario, si fuesen las partes distintas.

2171.—Cuando esta competencia se suscite entre autoridades de un mismo ramo, deben las partes acudir al superior jerárquico, para que mande conocer á una ú otra autoridad ó juzgado por la via de apelacion ó por la de queja; y si perteneciesen á diferente órden, tambien pueden usar de estos recursos ordinarios ántes de emplear el extraordinario de acudir al Rey, á quien, como superior comun, corresponde revocar las declaraciones de incompetencia.

2172.—Los jueces y tribunales, oido el ministerio fiscal ó á excitacion de éste, así como los gobernadores de provincia prévio el dictámen de las Diputaciones provinciales, se declaran incompetentes, aunque no intervenga reclamacion de autoridad extraña, siempre que se someta á su decision algun negocio cuyo conocimiento no les corresponda (1).

De aquí se sigue que los gobernadores de provincia no pueden provocar la competencia negativa, porque la administracion nada revindica, y porque además se necesitan dos declinatorias, una por la autoridad administrativa y otra por la judicial. Si la declaracion de incompetencia del gobernador de la provincia es la primera, no hay todavía contienda; si es la segunda, no interviene como parte activa.

(1) Real decreto de 4 de Junio, art. 4.

CAPÍTULO VI.

De los tribunales administrativos de primera instancia.

2173.—Supresion de los Consejos provinciales.
2174.—Traslacion de su jurisdiccion á las Audiencias.
2175.—Traslacion á las Comisiones provinciales.
2176.—Su competencia.
2177.—Su jurisdiccion.
2178.—Negocios contenciosos cuyo conocimiento les pertenece.
2179.—Límites de su jurisdiccion.

2173.—Eran los Consejos provinciales cuerpos consultivos de la administracion, y á la vez tribunales administrativos de primera instancia, cuando fueron suprimidos por el Gobierno provisional (1). Advertido el vacío que dejaban, el mismo Gobierno que por el momento no reparó en ello, hubo de llenarlo mandando que todas las funciones administrativas que les estaban encomendadas por las leyes y reglamentos pasasen á las Diputaciones provinciales (2).

2174.—De la jurisdiccion que les pertenecia no se dijo nada por entónces, ni habia que decir, puesto que fué suprimida la contencioso-administrativa, remitiendo los negocios pendientes á los tribunales ordinarios. Verdad que esta supresion decretada *ab irato* duró tres dias, al cabo de los cuales creó el Gobierno una Sala en el Tribunal de Justicia y en cada una de las Audiencias de la Península y sus islas adyacentes para decidir las cuestiones contencioso-administrativas; de donde se infiere que tácitamente fué restablecida aquella jurisdiccion limitándose la reforma á trasladarla (3).

Confirman este juicio disposiciones posteriores é inmediatas determinando que las Audiencias en los pleitos contencioso-administrativos observasen los trámites establecidos en el reglamento que ordenaba el modo de proceder los Consejos provinciales, así como el Tribunal Supremo de Justicia debia regirse en cuanto á la sustanciacion y decision de los negocios conten-

(1) Decreto de 13 de Octubre de 1868.
(2) Órden de 11 de Noviembre de 1868.
(3) Decretos de 13 y 16 de Octubre de 1868.

ciosos de la administracion, por las leyes y reglamentos por que se regia el Consejo de Estado (1).

2175.—Restablecida la monarquía, el Gobierno adoptó otra política la cual comunicó su espíritu á la administracion, recobrando el Consejo de Estado la jurisdiccion de que habia sido desposeido en 1868. La propia de los Consejos provinciales fué encomendada interinamente á las Comisiones provinciales que hoy la ejercen ajustándose en cuanto al modo de proceder en los negocios contencioso-administrativos á las leyes y reglamentos anteriores á la reforma (2).

Tal es el estado de nuestra legislacion tocante á la jurisdiccion administrativa que constituye el derecho vigente en la materia, y conviene exponer y comentar.

2176.—Las Comisiones provinciales no pueden conocer sino de las cuestiones que con ocasion de un acto administrativo se susciten entre dos particulares ó establecimientos públicos y entre un particular y la administracion.

Su competencia está encerrada en límites muy estrechos:

I. Primeramente, porque no conocen de todas las cuestiones de este órden, sino tan sólo de aquellas que las leyes y reglamentos someten á su decision de una manera expresa.

II. En segundo lugar, porque no pueden mezclarse en actos de administracion los cuales corresponden á las autoridades y agentes administrativos.

III. En tercer lugar, porque carecen de potestad para revindicar el conocimiento de un asunto cualquiera de su competencia en el cual se halle entendiendo otra autoridad administrativa ó judicial, de modo que son siempre pasivas sus facultades.

IV. Y por último, porque como estas se reducen á la mera aplicacion de un acto administrativo, cuando ocurren cuestiones prejudiciales ó incidentes del órden civil, suspenden la decision de la materia contenciosa hasta que las primeras se resuelvan, ó la deciden en el segundo caso y dejan á salvo el derecho de las partes para acudir ante el tribunal competente.

2177.—Ejercen las Comisiones provinciales una verdadera jurisdiccion. Sus trámites son dilatorios y solemnes como en los juicios, y sus decisiones tienen el carácter y la fuerza de toda

(1) Decreto de 26 de Noviembre de 1868.
(2) Decreto de 20 de Enero de 1875.

sentencia, es decir, causan ejecutoria, porque estos tribunales oyen y fallan los asuntos de su competencia en virtud de un derecho propio derivado de la delegacion constitucional que el Rey hizo en ellos de una parte de la justicia administrativa.

2178.—Compete á las Comisiones provinciales el conocimiento y decision de las cuestiones contenciosas relativas:

I. Al uso y distribucion de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.—Es un acto administrativo en el cual puede haber un derecho ofendido, y por tanto debe abrirse la puerta á las reclamaciones de tercero por la via contenciosa, siempre que no sea objeto de controversia el título de pertenencia ó la cualidad de aprovechamiento comun, porque tales cuestiones son de la competencia exclusiva de los tribunales ordinarios.

II. Al repartimiento y exaccion individual de toda especie de cargas generales, provinciales y municipales, es decir, las reclamaciones de los particulares:

I. En cuanto á la contribucion de inmuebles, cultivo y ganadería, si se fundan en el exceso de la cuota que les fuere impuesta en los repartimientos, ó bien en el agravio comparativo con relacion á los demás contribuyentes.

II. En cuanto á la industrial y de comercio, si se reclama en tiempo hábil contra las decisiones de la autoridad local, ya respecto al repartimiento ó exaccion de las cuotas, ya á la imposicion de multas en los casos de fráude ú ocultacion. El derecho de alzarse en este último caso debe ejercitarse en el plazo fatal de doce dias (1).

III. En la de transmision de bienes, si se causa agravio con la imposicion de multas; pero siempre debe llevarse á efecto la cobranza de toda la cuota asignada, sin perjuicio de las resoluciones definitivas que recaigan. Para reclamar contra las multas se otorga el mismo plazo que en el caso anterior (2).

Estas reglas definen claramente el derecho de los particulares en los casos más comunes; y en otros cualesquiera que puedan ocurrir debe procederse por analogía.

Aunque al principio no se otorgaron iguales garantías á los derechos particulares lastimados en el repartimiento y cobranza de las contribuciones generales, se hizo despues extensivo el re-

(1) Real órden de 6 de Diciembre de 1853.
(2) Reales órdenes de 20 de Setiembre y 26 de Noviembre de 1852 y 6 de Diciembre de 1853.

curso por la via contenciosa á estos agravios, sin perjudicar á la urgencia del servicio. En ambos casos son las cuestiones de igual naturaleza, los derechos ciertos, los agravios posibles y el remedio necesario.

III. A la cuota señalada á cada pueblo para la reparacion de los daños que causen las empresas explotadoras de un camino, si son dos ó más los obligados á su construccion y conservacion, y deben todos contribuir proporcionalmente á los gastos.—Derívase esta doctrina de la contenida y explicada en el párrafo anterior. Las cargas públicas, sean individuales, sean colectivas, han de repartirse con igualdad, sobre todo cuando la ley ordena que guarden relacion con determinado beneficio. La equidad lo exige siempre, y la justicia en las obras mixtas.

IV. A las intrusiones y usurpaciones de caminos y vias públicas y servidumbres pecuarias de todas clases.—La administracion apea y deslinda los terrenos colindantes, los acota y amojona, porque debe conservar los de dominio público y reivindicar los usurpados. Adoptando la autoridad tales providencias puede lastimar ú ofender el derecho de los particulares, en cuyo caso procede el recurso ante la Comision provincial, salvo si se suscita la cuestion de propiedad que es de la competencia exclusiva de los tribunales.

V. Al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecucion de las obras públicas.—El interés público exige que las reclamaciones de esta especie se decidan de un modo breve y sumario, porque la economía y la celeridad del servicio deben triunfar de cualquiera oposicion á veces razonable, á veces tambien ilegítima ó insensata. No es una persona privada quien ejecuta las obras públicas, sino un poder activo y fuerte, significacion de la sociedad, ante el cual ceden los particulares alguna de aquellas garantías que la ley ofrece á la propiedad, porque existe un derecho superior á su derecho, el de proveer á las necesidades del estado, á cuyo fin ningun obstáculo debe entorpecer la pronta y rápida accion administrativa. Mas si la administracion atropellando por todo conculca el derecho particular, ya que el agraviado no pueda llamar á juicio á la administracion para que responda de sus actos ante un tribunal ordinario, tiene expedita la via contenciosa ante la Comision provincial.

VI. Al deslinde de los términos correspondientes á pueblos

y Ayuntamientos, cuando estas cuestiones proceden de una disposicion administrativa.—Entiéndese el deslinde que prejuzga cuestiones de aprovechamiento comun, y no cuando resuelve otras de más alto orígen, como las relativas á la jurisdiccion de este ó aquel Ayuntamiento en cierto territorio. Tampoco se comprenden las controversias que sobre la posesion ó propiedad de un terreno se suscitaren entre dos ó más pueblos ó Ayuntamientos, porque las de semejante linaje pertenecen á los tribunales ordinarios.

VII. Al curso, navegacion y flote de los rios y canales, obras hechas en sus cáuces y primera distribucion de sus aguas para riegos y otros usos.—Las providencias de interés comun relativas á la conservacion y policía de los rios navegables y flotables y á los canales de toda especie son actos del poder discreccional; pero cuando la administracion decide en casos particulares acerca de la aplicacion de las ordenanzas generales al régimen de las aguas, puede en virtud de oposicion de tercero convertirse la cuestion en contenciosa.

VIII. A la insalubridad, peligro ó incomodidad de las fábricas, talleres, máquinas ú oficios y su remocion á otros puntos.—El recurso ante las Comisiones provinciales no es admisible sino despues de otorgada la licencia necesaria por la autoridad competente, pues sólo despues de aquel acto puede la oposicion de tercero provocar una cuestion contencioso-administrativa. Mucho ménos hay lugar al recurso por la denegacion del permiso prévio, porque el concederlo ó rehusarlo es un acto del poder discreccional.

IX. A la caducidad de las concesiones de minas, escoriales y terreros, aguas públicas y privilegios industriales.—La concesion estriba en un verdadero título de propiedad, y la declaracion de caducidad significa la revocacion de aquel título por la autoridad administrativa en virtud de justa causa. Si en efecto media justa causa, la administracion usa de su derecho y no agravia al concesionario; mas si no hay motivo para dictar semejante providencia, la administracion abusa cometiendo un acto de despojo, y entónces acude la ley en auxilio del agraviado y le abre el camino de la legítima defensa.

X. A la demolicion y reparacion de los edificios ruinosos, alineacion y altura de los que se construyan de nuevo, cuando la

ley ó los reglamentos declaran que procede la via contenciosa.—La propiedad urbana se limita en varios casos por razones de utilidad comun. La policía municipal entiende en los asuntos de esta naturaleza; pero la razon y la experiencia aconsejan poner coto á lo arbitrario tanto más temible, cuanto más cerca se halla la autoridad de los pueblos.

XI. A la inclusion ó exclusion de los electores y elegibles para cargos públicos y sindicatos de riegos.—La ley concede el derecho electoral, y la autoridad, al formar las listas, lo declara. La inclusion ó exclusion indebidas son actos ofensivos al derecho de los ciudadanos; y por eso la decision gubernativa es revocable por la via contenciosa.

XII. A los agravios en la formacion definitiva del registro estadístico de fincas.—La estimacion arbitraria de la riqueza contribuyente mina el precepto constitucional de la igualacion de las cargas públicas y lastima los derechos particulares.

XIII. A la represion de las contravenciones á los reglamentos de caminos, navegacion y riego, construccion urbana ó rural, policía de tránsito, caza y pesca, montes y plantíos.—Pretende la ley moderar el ejercicio de la potestad de correccion y disciplina reservada á la administracion, sometiendo sus actos y las quejas que provocan al fallo de un tribunal.

XIV. Al cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos y remates celebrados con la administracion civil ó con las provinciales y municipales para toda especie de servicios y obras públicas.—Como la administracion es responsable de todo servicio público, debe tener ámplias facultades para exigir el cumplimiento de los contratos que van enlazados con su ejecucion. Si declarar el sentido de sus cláusulas, compeler al contrayente, rescindir la escritura, etc. entrase en la competencia de los tribunales ordinarios, además de que turbaria la concordia de los poderes del estado conociendo de ciertos actos administrativos, suscitaria grandes embarazos al Gobierno con la lentitud de sus trámites, la solemnidad de sus fórmulas y el fácil acceso á toda oposicion. Mas como por otra parte el derecho de un tercero es digno del respeto con que siempre se examina en los juicios, de aquí nació la idea de optar por un término medio entre la jurisdiccion ordinaria y la accion administrativa, haciendo estos actos de gestion objeto de una decision contencio-

sa. De esta suerte ni el servicio público se paraliza, ni se atropellan los derechos particulares, pues hallan garantías eficaces en su legítima oposicion y en la pública defensa.

XV. Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al estado ó á los pueblos y establecimientos públicos, reservando las cuestiones de derecho civil á los tribunales competentes.—Son estas operaciones actos conservatorios con respecto á los primeros, y en cuanto á los segundos actos de tutela; por cuyo motivo las providencias de la administracion pura deben considerarse decisiones interinas, cuando excitan tal oposicion fundada en un derecho, que el arreglo administrativo degenere en asunto contencioso.

XVI. A la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y ventas celebradas por la administracion provincial de propiedades y derechos del estado, á saber:

I. Las cuestiones relativas á la validez ó nulidad de las ventas, á la interpretacion de sus cláusulas, á la designacion de la cosa enajenada y declaracion de la persona á quien se vendió y á la ejecucion del contrato (1).

II. Las cuestiones relativas á la validez, inteligencia, rescision y cumplimiento de los arriendos y subastas de bienes nacionales y actos posesorios que de ellas se deriven, hasta que el comprador ó adjudicatario sea puesto en pacífica posesion de ellos reservando á los tribunales ordinarios el conocimiento de las que versen sobre el dominio, y cualesquiera otros derechos que se funden en títulos anteriores ó posteriores á la subasta, ó sean independientes de ella; así como el de las demandas de tercería de dominio ó prelacion, aunque recaigan en expedientes administrativos (2).

XVII. A la indemnizacion, legitimidad y liquidacion de los créditos de partícipes legos en diezmos (3).

XVIII. Por último, entienden las Comisiones provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administracion civil, para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, y en todo aquello á que en lo sucesivo se extienda su jurisdiccion (4).

(1) Reales órdenes de 14 de Junio de 1848 y 25 de Enero de 1849.
(2) Ley de 20 de Febrero de 1850, art. 10, y real órden de 20 de Setiembre de 1852, arts. 1 y 2.
(3) Ley de 20 de Marzo de 1846, art. 4.
(4) Leyes de 2 de Abril de 1845 y 25 de Setiembre de 1863, arts. 83 y 84. V. núm. 507.

2179.—Las Comisiones provinciales no pueden en ningun caso determinar nada por via de regla general, limitándose sus facultades á fallar en las cuestiones particulares sometidas á su decision (1); de otro modo gozarian estos cuerpos de potestad reglamentaria, y participarian del poder discreccional reservado á la administracion activa.

CAPÍTULO VII.

De los jueces administrativos de excepcion.

2180.—Jueces excepcionales.
2181.—Alcaldes.
2182.—Gobernadores de provincia.
2183.—Ministros.
2184.—La jurisdiccion de los ministros distinta de la del Consejo de Estado.
2185.—Jurisdicciones especiales.

2180.—Las autoridades activas mandan, no juzgan; administran, no ejercen jurisdiccion. Y en verdad nada parece más contradictorio que el carácter de administrador y juez al mismo tiempo. La administracion pura requiere libertad en el pensamiento, accion rápida y reforma fácil y contínua; miéntras que todo juicio es lento en sus trámites, instrumento ciego de la ley, y toda sentencia una decision perpétua. Así es el administrador instable como el ministro de quien depende, y el juez inmoble como el derecho cuya estricta aplicacion le está encomendada.

Tales son los principios generales de los que se desvía algun tanto la administracion, al conceder á las autoridades activas cierto grado de jurisdiccion contenciosa. Esta excepcion puede sin embargo justificarse, teniendo en cuenta que hay decisiones urgentes, porque hay necesidad de dirimir pronto ciertas controversias entre los derechos privados y el interés colectivo de la administracion; y siendo dichos negocios de naturaleza contenciosa, deben guardarse en su resolucion las formas esenciales de un juicio. El respeto al derecho de los particulares exige que las providencias de estos jueces de excepcion no causen daño irreparable á tercero; por cuyo motivo casi nunca tienen fuerza de sentencia definitiva, pues en toda cuestion grave procede el

(1) Ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 85.

recurso de apelacion ante los tribunales del mismo órden en donde la parte ofendida puede deducir su agravio y obtener la revocacion ó la reforma de aquel acto de jurisdiccion extraordinaria.

Semejantes decisiones, puesto que hacen veces de sentencia, deberian ser motivadas. No es un precepto legal, sino un consejo que las autoridades estimarán en lo que vale, considerando cuánto importan las formas tutelares de la justicia.

2181.—Los alcaldes, por ejemplo, revisten el carácter de jueces de excepcion, cuando prévia citacion de los propietarios colindantes acotan y amojonan las carreteras, sus obras accesorias y sus terrenos adyacentes (1).—Entónces examinan testigos, reconocen documentos, declaran límites y sentencian en juicio contradictorio si hubo ó no intrusion del cultivo. Esta operacion es en el fondo administrativa, porque defender el dominio público es un acto de puro mando que no admite dilacion, salvos los recursos posteriores ante los tribunales competentes, si la oposicion de un tercero suscitase contienda sobre propiedad ú otra de naturaleza contenciosa.

2182.—Son los gobernadores de provincia jueces de excepcion:

I. Al declarar de oficio ó á solicitud de parte mediante justa causa la caducidad de tal concesion de aguas públicas, minas y privilegios industriales hecha por el Gobierno en favor de una persona ó compañía (2).—Si no hay oposicion del concesionario, es un acto de jurisdiccion voluntaria; si la hay, de jurisdiccion contenciosa.

II. Y todas las veces que esta autoridad es llamada á decidir alguna cuestion contencioso-administrativa en la Comision provincial ó con su acuerdo segun las leyes.—Entónces, si bien no ejerce privativamente jurisdiccion alguna, participa más ó ménos de la propia de aquel cuerpo.

2183.—Son los ministros jueces de excepcion:

I. Al calificar préviamente los títulos de los partícipes legos, de cuya calificacion gubernativa, si los interesados no se conforman con ella, pueden declinar intentando la via contenciosa ante las Comisiones provinciales con apelacion al Consejo de Estado (3).—Por regla general son los ministros la única autoridad

(1) Véase el núm. 1483.
(2) Véanse los núms. 1459, 1754 y 1880.
(3) Ley de 20 de Marzo de 1846, art. 4.

competente para reconocer y liquidar las deudas del estado, sin que los tribunales administrativos puedan dar curso, ni aun admitir accion alguna relativa á declararle deudor, excepto en los casos especialmente señalados en las leyes.

II. Al destituir al patrono de un establecimiento particular de beneficencia (1).—El Gobierno ejerce un acto de tutela, pero tambien lastima un derecho que la voluntad del fundador estableció y la ley confirma, por lo cual debe haber justa causa para la destitucion; y si el patrono se creyese agraviado, puede reclamar contra la providencia del ministro ante el Consejo de Estado.

III. Al resolver acerca del cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos celebrados directamente por el Gobierno ó por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administracion (2).—Las contiendas á que dan lugar estos actos de gestion las decide en primera instancia el ministro respectivo, y en definitiva el Consejo de Estado. Fúndase esta doctrina en las razones expuestas hablando de las Comisiones provinciales; y si bien parece extraño que el ministro intervenga como juez y parte en tales asuntos, el sumo interés del estado disculpa semejante anomalía. Pudiéramos añadir que al celebrar el ministro semejantes contratos no se despoja de su carácter público para presentarse como una persona privada, sino que conserva su autoridad y significa el Gobierno procurando la utilidad comun, de donde nace que estas cuestiones estriban en la oposicion de un derecho particular al interés colectivo, siendo por tanto los tribunales ordinarios incompetentes.

2184.—Entre esta jurisdiccion excepcional y la del Consejo de Estado median algunas graves diferencias, á saber: la primera procede de la potestad delegada en los ministros; la segunda de la voluntad presunta del Rey: la una es un acto de administracion; la otra el ejercicio de una prerogativa de la Corona: aquélla da derecho para conocer y sentenciar en primera instancia, y ésta para decidir por via de apelacion y sin ulterior recurso.

2185.—Todavía hay ciertas corporaciones administrativas que poséen, sin ser tribunales, una parte de esta jurisdiccion especial, como son los Ayuntamientos en materia de quintas, con cuya ocasion dictan fallos verdaderos; mas conviene recordar á

(1) Véase el núm. 1008.

(2) Reglamento sobre el modo de proceder el Consejo de Estado, art. 1.

este propósito, que si bien el procedimiento administrativo consta de trámites regulares que terminan en una decision y guardan la forma de un juicio, sus reglas son ménos rigorosas que las del procedimiento civil. Sus caractéres distintivos son la sencillez y la celeridad.

CAPÍTULO VIII.

Del tribunal superior en el órden administrativo.

2186.—Consejo de Estado como tribunal administrativo.
2187.—Su jurisdiccion.
2188.—Publicacion de sus consultas.
2189.—Su competencia.
2190.—Cuándo conoce en primera instancia.
2191.—Cuándo en segunda.
2192.—Conclusion.

2186.—El Rey en Consejo de Estado decide sin ulterior recurso las cuestiones contenciosas de este órden, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, ya vengan en grado de apelacion de los jueces y tribunales administrativos.

2187.—Dícese propiamente *el Rey en Consejo de Estado*, porque el Monarca retiene la alta justicia administrativa, de donde se sigue que aquel cuerpo no ejerce una verdadera jurisdiccion ni pronuncia sentencias, sino consulta decisiones cuasi-judiciales. Son simples dictámenes ó proyectos de decreto en una materia contenciosa, que si el Rey los aprueba y confirma con el sello de su autoridad, pasan á ser ley entre las partes y además regla de comun observancia.

El Consejo de Estado refleja, pues, la autoridad del Monarca, de suerte que aquel alto cuerpo de la administracion jamás pierde el carácter de consultivo del Gobierno, ni aun cuando ejerce atribuciones contenciosas. Sus actos adquieren fuerza obligatoria si el Rey los acepta y el ministro los escuda con su responsabilidad, que no disminuye por seguir el dictámen elevado á la aprobacion de la Corona. Es regla casi constante y buena práctica la adhesion del Gobierno á la consulta del Consejo de Estado, ya porque debe presumirse que el saber de los consejeros y su experiencia en los negocios inspiran el grado de confianza necesario á tener por justas y acertadas sus decisiones, y ya porque así conviene para mantener la unidad de doctrina y fundar una

jurisprudencia uniforme. Las veleidades de la política y la contínua mudanza de los ministros quebrantarian el hilo de las tradiciones administrativas que sólo puede guardar en depósito un cuerpo permanente, extraño á las querellas de los partidos y compuesto de personas que si no son inamovibles segun la ley, deben serlo por la voluntad del Gobierno.

Infiérese de todo lo expuesto que el Consejo de Estado ejerce una cuasi-jurisdiccion, porque *en el hecho* decide sin ulterior recurso las materias contenciosas, aunque *en derecho* sea el Monarca quien pronuncia las sentencias y por su autoridad solamente causen ejecutoria.

2188.—Todas las resoluciones del Monarca á consulta del Consejo de Estado en pleno ó de alguna ó algunas de sus Secciones en los negocios contenciosos, se publican en forma de real decreto acordado en Consejo de ministros y rubricado por su presidente (1). Fúndase esta providencia en dos razones principales, á saber: el carácter de resoluciones generales inherente á las consultas y de reglas que fijan la jurisprudencia para casos análogos, y el decoro debido al elevado cuerpo de quien aquellas proceden. A las razones expresadas en la ley pudiéramos añadir otra de gran peso, cual es la responsabilidad del ministro no con bastante claridad aceptada, cuando era el subsecretario quien firmaba los actos del Consejo de Estado.

2189.—Como tribunal administrativo corresponde al Consejo de Estado conocer, constituido en Sala de lo Contencioso, ya decida en primera y única instancia, ó ya en grado de apelacion, de los asuntos siguientes:

2190.—Conoce en primera y única instancia:

I. De las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia y rescision de los remates y contratos celebrados directamente por el Gobierno ó por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administracion civil ó militar del estado para toda clase de servicios y obras públicas (2).—Ántes se comprendia en este artículo la *civil* solamente; anomalía singular, porque no hay razon alguna grave ni leve para excluir los contratos celebrados por la administracion militar de la ley comun

(1) Real decreto de 13 de Febrero de 1847 y ley de 17 de Agosto de 1860, art. 62 y sig.

(2) Reglamento de 30 de Diciembre de 1846, art. 1, real decreto de 17 de Julio de 1849, ley de 17 de Agosto de 1860, art. 46, § 1, y real decreto de 20 de Enero de 1875.

á todos. Es un error contra el cual conviene protestar diariamente en nombre de los principios, la pretension de constituir dos administraciones aparte, como si el Gobierno no fuese uno solo, ó como si pudiéramos admitir un estado dentro del estado.

II. De las demandas contenciosas á que dieren lugar las resoluciones particulares de los ministros de la Corona en los negocios de la Península y Ultramar (1).—Es la salvaguardia de los derechos del ciudadano contra las decisiones ministeriales, cuando agotados los medios ordinarios de queja, apelan al recurso de la justicia administrativa. Si el poder discreccional desconoce la ley ó rehusa aplicarla, sólo queda la esperanza de llamarle á juicio. Toda buena causa, aun siendo en ella parte el Gobierno, halla eficaz proteccion en los trámites regulares, en la defensa libre, en la audiencia pública y en la religion y sabiduría del Consejo de Estado.

III. De los recursos de reposicion, aclaracion y revision de las providencias y resoluciones del mismo Consejo (2), pues las sentencias de los tribunales supremos no pueden ser revocadas ni corregidas sino por ellos mismos, ni las decisiones del Rey sino por el Rey.

2191.—Conoce en segunda y última instancia de la resolucion final de los negocios contencioso-administrativos, y señaladamente de los recursos de apelacion, nulidad ó queja:

I. Contra cualquiera resolucion del Gobierno acerca de los derechos de las clases pasivas civiles.

II. Contra los fallos de las Comisiones provinciales.

III. Contra los fallos del Tribunal de Cuentas del Reino y de los de Ultramar en los recursos de casacion de que tratan las leyes especiales de estos cuerpos (3).

Verdad es que la ley orgánica del Tribunal de Cuentas lo elevó á la categoría de los supremos, añadiendo que contra sus ejecutorias no se da recurso alguno, salvas las facultades reservadas á las Córtes; pero tambien es cierto que al restituir el Gobierno la jurisdiccion administrativa al Consejo de Estado, dijo que en su ejercicio se atuviese á las disposiciones que determi-

(1) Reglamento cit., art. 1, § 2, y ley cit., art. 46, § 2.
(2) Reglamento cit., § 3, y ley cit., art. 46, § 3.
(3) Ibid., art. 2, § 1, reglamento de 1.º de Octubre de 1845, art. 62, y ley de 17 de Agosto, art. 47.

naban la competencia y el procedimiento ántes del decreto de 13 de Octubre de 1868 (1).

Pudiera oponerse que en buena doctrina un decreto no deroga una ley, ni una órden anula un decreto; mas no habrá un solo jurisconsulto advertido y prudente que considerando el desórden de nuestro derecho administrativo á causa de tantas vicisitudes y trastornos como experimentó España en este último período de nuestra triste y lamentable historia, que se atreva á juzgar del valor relativo de las leyes y reglamentos de administracion pública segun aquel recto criterio.

2192.—Es el Consejo de Estado tribunal de alzada con respecto á todos los del órden administrativo, ya ejerzan la jurisdiccion que por regla general les compete, ya estén investidos de alguna otra excepcional.

Al llegar al Consejo de Estado se tocan los confines de la justicia administrativa: sus decisiones aprobadas por el Gobierno, cuando son definitivas, tienen la fuerza y vigor de sentencias ejecutorias. No hay ulterior recurso.

CAPÍTULO IX.

Del procedimiento ante los Consejos provinciales.

2193.—Procedimientos administrativos.

2194.—Distintos de los civiles.

2193.—Las leyes no señalan trámites precisos para deducir el particular su derecho ante los ministros, los gobernadores de provincia ó los alcaldes de los pueblos cuando proceden como jueces de excepcion; pero sí prescriben reglas de estricta observancia con respecto á los juicios administrativos, cuando son los tribunales á quienes de ordinario compete esta jurisdiccion, los encargados de resolver las cuestiones contenciosas.

2194.—Hay, pues, principios ciertos é invariables que determinan el modo de proceder ante los tribunales administrativos, reglas de instruccion que guardan mucha analogía con las prescritas para los ordinarios. Difieren sin embargo unos de

(1) Ley de 25 de Junio de 1870, art. 2, y decreto de 20 de Enero de 1875, art. 6.

otros procedimientos en que los primeros son ménos rigorosos: forman su carácter distintivo la sencillez y la celeridad, dejando siempre una grande latitud al poder discreccional, de suerte que solamente la omision de ciertas fórmulas sustanciales es causa de nulidad.

I. La primera regla del procedimiento administrativo es que en ningun caso hay lugar á la via contenciosa sin haber apurado ántes todos los recursos de la gubernativa, para que no se susciten obstáculos inútiles á la ejecucion de las leyes (1).

I. Exceptúanse las reclamaciones judiciales por débitos procedentes de arrendamientos y réditos de censos, interposicion de interdictos posesorios y otros urgentes, bastando la personalidad del alcalde ante el tribunal, sin perjuicio de dar cuenta al gobernador y éste al Gobierno, si la gravedad del caso lo requiere (2).

II. En los asuntos contenciosos en los cuales se muestran parte las juntas ó establecimientos de beneficencia, la necesidad de acudir préviamente á la via gubernativa se entiende cuando son demandantes y no demandados, porque de otro modo se perjudicaria el derecho de los particulares entorpeciendo la accion judicial (3).

II. La segunda regla del procedimiento es que no debe preceder juicio de conciliacion para intentar la via contenciosa, ya porque la via gubernativa suple los medios legítimos de avenencia, y ya porque si los particulares, por bien de paz, pueden renunciar en todo ó en parte á su derecho, no así la administracion que no defiende intereses propios, sino procura el bien general (4).

ARTÍCULO 1.º—*Organizacion del tribunal.*

2195.—Presidencia de la Comision provincial.
2196.—Acuerdos.
2197.—Vocal ponente.
2198.—Secretario.
2199.—Ujieres.
2200.—Abogados y procuradores.

2195.—El gobernador de la provincia es presidente nato de

(1) Real órden de 9 de Febrero de 1842.
(2) Real órden de 13 de Agosto de 1848.
(3) Real órden de 7 de Julio de 1849.
(4) Real órden de 1.º de Enero de 1847.

la Comision provincial, no sólo considerado como cuerpo consultivo de la administracion, sino tambien cuando actúa en lo contencioso. En ausencia de dicha autoridad ejerce sus atribuciones el vicepresidente de dicha Comision ó quien haga sus veces. Esta intervencion se funda en el principio que la justicia administrativa no es independiente á semejanza de la ordinaria, y por tanto no puede ni debe haber un aislamiento absoluto entre la accion y el juicio. Sin embargo, la presidencia del gobernador es más nominal que real, y conviene que así sea.

El gobernador recibe además y despacha la correspondencia de la Comision, firmando las contestaciones que no se autoricen por secretaría, y autoriza los despachos de este tribunal, porque sus facultades son puramente pasivas. Tambien decreta las providencias interinas que por urgentes deban dictarse sin demora, poniéndolo á la mayor brevedad en conocimiento de la Comision, en cuyo caso procede con el carácter de juez y no de administrador.

Al vicepresidente de la Comision provincial pertenece el gobierno interior, mantener el órden en las sesiones y publicar las sentencias definitivas.

2196.—Para la decision final de los negocios contencioso-administrativos se requiere la asistencia de tres jueces, entre ellos uno precisamente letrado.

La presencia de un letrado se requiere como garantía del acierto en las cuestiones de derecho, en cuyos casos hace las veces de asesor.

2197.—En cada negocio elige la Comision por mayoría absoluta un individuo ponente, á quien incumbe proponer á la deliberacion de la misma los puntos de hecho y derecho sobre que deben recaer los fallos y redactar las providencias motivadas que dicte el tribunal. El ponente para el despacho de un negocio puede serlo en otro ú otros, no admitiéndosele excusa á no mediar impedimento bastante á juicio de la Comision.

La necesidad de fundar las sentencias obliga á contraer la discusion á ciertos puntos, haciendo un análisis razonado de la cuestion principal y sus incidentes, y exponiendo en distintos capítulos ó considerandos los motivos de la providencia.

2198.—El secretario de la Comision es el mismo de la Diputacion provincial. Sus obligaciones son:

I. Dar cuenta de los escritos de la administracion y de las otras partes litigantes.

II. Autorizar las providencias, sentencias, despachos y exhortos de la Comision, y las copias que hubieren de franquearse.

III. Custodiar los expedientes y desempeñar las funciones de relator y las demás que le imponen ó impusieren las leyes y reglamentos.

2199.—Hay tambien dos ujieres á quienes corresponde:

I. Hacer los emplazamientos, citaciones, notificaciones, embargos y demás diligencias que se practicaren de órden de la Comision fuera de la audiencia y de la secretaría.

II. Asistir á las audiencias y hacer guardar en ellas el órden debido.

III. Y ejecutar las órdenes del presidente relativas al despacho y servicio de la Comision.

2200.—En las Comisiones provinciales no es obligatorio el ministerio de abogados ni procuradores, ni se exigen derechos á las partes, ni se admite otro tratamiento que el mpersonal (1).

ARTÍCULO 2.º—*Recusaciones.*

2201.—El gobernador de la provincia no puede ser recusado.
2202.—Causas de recusacion.
2203.—Cuándo debe intentarse.
2204.—Forma de proponerla.

2201.—El gobernador de la provincia no puede ser recusado, porque, dicen, de otra suerte sucederia que la administracion encontrase á cada paso un obstáculo en los intereses, en las pasiones y en el capricho ó violencia de un particular, y se paralizase el curso de la justicia administrativa que debe ser rápido y expedito. Sin embargo, esta doctrina parece á otros demasiado rigorosa, fundándose en que, si por una parte conviene que la justicia administrativa sea pronta, por otra no importa ménos que sea imparcial. Los intereses públicos hallan suficiente proteccion y defensa en la amovilidad de los jueces y en la jurisdiccion soberana del Consejo de Estado. Todo gobernador prudente y entendido evitará la recusacion, absteniéndose de formar parte

(1) Reglamento de 1.º de Octubre de 1845, arts. 1-12, ley de 25 de Setiembre de 1863, artículos 47, 66 y 95, y real órden de 25 de Setiembre del mismo año, arts. 1, 2 y 4.

del tribunal llamado á fallar las cuestiones á que hubiere dado orígen con sus actos.

2202.—El vicepresidente y los demás vocales pueden ser recusados en los casos siguientes:

I. Si fuesen parientes por consanguinidad ó afinidad hasta el cuarto grado civil inclusive de alguno de los litigantes.

II. Si al tiempo de la recusacion ó dentro de los tres años precedentes siguiesen ó hubiesen seguido causa criminal con alguna de las partes, su cónyuge ó sus consanguíneos ó afines en línea recta.

III. Si al tiempo de la recusacion ó dentro de los seis meses precedentes siguiesen ó hubiesen seguido pleito civil con alguna de las personas mencionadas en el párrafo anterior, con tal que el pleito haya empezado ántes que el en que se proponga la recusacion.

IV. Si fuesen tutores, curadores ó defensores de cualquiera de las partes, ó administrasen un establecimiento ó compañía que sea parte en el litigio.

En todos estos casos considera la ley que hay motivo para poner en duda la imparcialidad del juez, y así ampara el derecho de los particulares ofreciéndole en otros mayores garantías de independencia.

No es causa de recusacion haber un vocal emitido su dictámen en los negocios gubernativos que llegan despues á ser contenciosos. La ley declara que puede conocer de ellos y fallar como juez.

2203.—Cuando los hechos en que se funde la recusacion sean anteriores al pleito, no pueden proponerla los litigantes despues de haber contestado á la demanda ó deducido excepcion dilatoria, salvo si aquéllos llegasen posteriormente á su noticia.

2204.—La recusacion se propone por escrito firmándola el recusante ó su apoderado: se comunica al recusado para que responda tambien por escrito ó de palabra ante la Comision, y se recibe á prueba, si es necesario. Oido al recusado ó evacuada la prueba, la Comision falla sin ulterior recurso, absteniéndose aquél de asistir á la vista y á la votacion de este incidente. Si la recusacion fuese admitida, el recusado no puede ya conocer del negocio (1).

(1) Reglamento cit., arts. 13, 14 y 15, y ley de 25 de Setiembre, art. 79.

ARTÍCULO 3.º—*Discusion escrita.*

2205.—Demanda.
2206.—Cuándo procede.
2207.—Término.
2208.—Representacion en juicio.
2209.—Contestacion.
2210.—Emplazamiento y notificaciones.
2211.—Excepciones dilatorias.
2212.—Prueba.

2205.—El procedimiento se incoa con la demanda documentada de la administracion, del particular ó corporacion, y firmada por el actor ó su representante legal.

La Comision provincial, en vista de la demanda, consulta al gobernador si procede ó no la via contenciosa, acompañando á su informe copia literal de la demanda misma.

El gobernador, dentro de tercero dia, resuelve lo que estima conveniente y lo comunica á la Comision. Si la resolucion fuese negativa y el demandante no se conformase con ella, podrá recurrir al ministro competente, quien, oido el Consejo de Estado, decidirá sin ulterior recurso. En caso de estimar el ministro la procedencia de la demanda, se devuelve el conocimiento del asunto á la Comision provincial.

El conocimiento prévio de la demanda que se da á la autoridad administrativa y su facultad de abrir ó cerrar la via contenciosa, requiere alguna explicacion. Quiso la ley que como el estado se halla expuesto á sostener diarias contiendas ya con los particulares, ya con las corporaciones, á fin de conservar ilesos sus derechos y proteger sus intereses, tuviese tambien medios más fáciles y expeditos de defensa. Quiso además fortificar el principio de la independencia necesaria al Gobierno, fiando en el contrapeso de la responsabilidad. Quiso por último facilitar los medios de conciliacion, cabiendo la reforma del acto administrativo.

Esta vénia del gobernador equivale á una autorizacion para litigar que se concede ó niega á la parte adversa; pero si las corporaciones y establecimientos públicos están bajo la tutela administrativa, no lo están los particulares que piden justicia. La administracion es demasiado poderosa para temer la hostilidad de tan flacos litigantes; y más valdria tolerar algunas inpertinen-

cias, que dar motivo á sospechas de parcialidad en la administracion. En todo caso nos pareceria mejor temperamento que la Comision provincial admitiese ó desechase la demanda, oido el gobernador.

2206.—Ninguna demanda en que se controviertan intereses del estado debe ser admitida, sin que préviamente se haga constar por medio de certificacion autorizada en debida forma, que se ha obtenido resolucion en el asunto por la via gubernativa (1); y por regla general no procede demanda alguna ante las Comisiones provinciales, sin que el gobernador haya dictado providencia en el asunto que se ventila, salvo cuando otra cosa determine una ley especial (2).

Si la demanda intentada tuviere por objeto el cumplimiento de contratos ú obligaciones que produzcan responsabilidad periódica contra la Hacienda pública, sólo deberán los reclamantes llenar aquel requisito al entablar su primera reclamacion. Estas exposiciones documentadas se entregan al jefe económico de la provincia para que confronte los originales y eleve el asunte á la direccion que debe resolver dentro de cuatro meses, entendiéndose que el silencio de la administracion equivale á una negativa (3).

2207.—Las demandas de la administracion, de los particulares ó de las corporaciones deben presentarse en el término improrogable de treinta dias que empezarán á contarse, respecto de las de particulares y corporaciones, desde el siguiente á la notificacion administrativa de la providencia, y respecto de la administracion dentro de un año contado desde la fecha de la comunicacion al interesado.

Es indispensable entregarlas en la secretaría de la Comision provincial en dias y horas hábiles. El secretario pone al pié la nota de su presentacion y facilita al interesado que lo pida documento bastante para acreditarlo.

2208.—En estos juicios representan:

I. A la Hacienda el promotor fiscal del juzgado.

II. A los demás ramos de la administracion central, el letrado á quien el gobernador designe en cada caso.

(1) Real órden de 9 de Junio de 1847.
(2) Ley de 25 de Setiembre, art. 91.
(3) Real decreto de 20 de Setiembre de 1851.

III. A la provincia el diputado elegido por la Diputacion, ó el letrado á quien diere su poder (1).

IV. A los Ayuntamientos un letrado á su voluntad (2).

2209.—El término mayor que puede señalarse en el despacho ó cédula de emplazamiento para contestar á la demanda es de nueve dias, y uno más por cada cinco leguas de distancia desde la capital de provincia, al pueblo en donde el demandado tuviere su domicilio, tomando siempre en cuenta el estado de las comunicaciones. Si la demanda se dirije contra la administracion debe pasar al gobernador de la provincia, quien la devuelve á la Comision con su contestacion á la mayor brevedad, sin exceder nunca el plazo de treinta dias. El término para contestar al escrito en que se proponga excepcion dilatoria ó cualquiera otra pretension incidente de la principal, es de dos á seis dias. Los términos son breves, porque los juicios administrativos son sumarios.

2210.—Los emplazamientos dirigidos á particulares se hacen en cédulas ó despachos que contengan literalmente la demanda ó memoria y una relacion de los documentos presentados con ella.

Los ujieres hacen las notificaciones extendiendo una cédula original, y además una copia para cada una de las partes. En la casa elegida por el actor ó el reo al tiempo de producir su demanda ó la contestacion, entregan la copia á la parte en su persona, si se halla en ella, y en su defecto al dueño de la casa, individuos de la familia y criados segun este órden. La persona á quien se entregue la copia firma si puede, y no pudiendo, un testigo á su ruego, la cédula original que se une al expediente. Las cédulas deben contener literalmente la providencia notificada.

Las notificaciones en que no se guarden dichas formalidades son nulas.

La demanda, la contestacion y los escritos en que se deduzca alguna excepcion, ántes de fijar la pretension, deben contener en resúmen y por párrafos numerados, los puntos de hecho y de derecho que sustente la parte respectiva.

(1) A la Comision provincial pertenece dirigir los litigios en nombre de la provincia, segun queda advertido en el núm. 504. ¿*Quid* si la provincia tiene pleito pendiente del fallo de la Comision provincial? ¿Habrá de ser la Comision juez y parte?—El legislador ó el Gobierno resolverán. Entretanto lo ménos malo seria que la provincia estuviese representada por un individuo de la Diputacion, y aun mejor por un letrado.

(2) Ley de 25 de Setiembre, arts. 92, 93 y 94, y real órden de igual fecha, art. 6.

La ciencia del abogado se reconoce principalmente en la claridad, en la precision y en la exactitud de este resúmen y de sus conclusiones.

2211.—No se admiten como dilatorias más excepciones que la incompetencia de la Comision y la falta de personalidad en el demandante, ya por carecer de las cualidades necesarias para comparecer en juicio, ya por no acreditar debidamente el carácter ó representacion con que reclama, sin que otra alguna pueda suspender ni impedir el curso del juicio.

Las excepciones dilatorias se proponen y sustancian todas al mismo tiempo, en cuya sustanciacion sólo se admite un escrito á cada parte, aunque en el fondo de la cuestion ó sobre la demanda pueden admitirse hasta dos que bastan para fijar la cuestion, esclarecer las dudas é ilustrar la conciencia de los jueces; de otro modo la controversia traspasaria los estrechos límites señalados á los juicios administrativos.

2212.—Terminada la discusion por escrito pasan los autos al vocal ponente, y á propuesta suya decide la Comision si se ha de señalar dia para la vista pública ó se ha de recibir á prueba, determinando en este caso la que haya de hacerse y el término que se deba conceder á las partes para verificarla dentro del máximo improrogable de treinta dias.

Las diligencias de prueba que se practiquen fuera de la audiencia se hacen ante el presidente, salvo si la Comision estima conveniente asistir á algun reconocimiento ó vista ocular. Tambien pueden delegarse estas diligencias en los jueces de primera instancia y alcaldes de los pueblos.

No se entregan los expedientes á los particulares, sino que se ponen de manifiesto en la secretaría de la Comision adonde acuden las partes para tomar los apuntes y sacar las copias convenientes (1).

Artículo 4.º—*Vista del proceso.*

2213.—Vista del pleito.

2214.—Providencias para mejor proveer.

2213.—Evacuada la prueba ó terminada la discusion escrita se señala dia para la vista que siempre debe ser pública.

(1) Reglamento cit., arts. 21-40.

La vista empieza haciendo el secretario relacion del expediente, y en seguida las partes ó sus defensores exponen lo que crean conducente á su defensa. El gobernador de la provincia puede tambien nombrar un defensor que sostenga los derechos de la administracion cuando lo estime oportuno, ó autorizar para que lo nombren á las corporaciones ó agentes administrativos cuyos actos suscitaron la controversia.

2214.—Terminada la vista puede todavía la Comision, si lo halla necesario para mejor proveer, pedir informes ó mandar practicar cualquiera diligencia de prueba que no sea la de testigos. En otro caso, la Comision delibera en secreto, y toma el acuerdo que estime justo por mayoría absoluta de votos (1).

ARTÍCULO 5.º—*Sentencias.*

2215.—Plazo para dictarlas.
2216.—Reglas que deben observarse.
2217.—Ejecucion de los fallos.

2215.—La Comision debe dictar la sentencia dentro de siete dias á más tardar, contados desde aquel en que se hubiere concluido para definitiva.

2216.—Al hacer uso de esta parte la más importante de su jurisdiccion, observa las reglas siguientes:

I. Las Comisiones provinciales no pueden abstenerse de fallar ningun litigio á título de ser oscuras ó incompletas las leyes ó disposiciones legales, ó por no haber éstas previsto el caso sobre el cual debe recaer su fallo.

II. Está obligado á motivar todas las providencias definitivas y las interlocutorias que á su juicio lo requieran, exponiendo clara y concisamente los puntos de hecho y derecho y los principios ó disposiciones legales que les fueren aplicables.

III. Para la validez de toda decision final es necesaria la asistencia, cuando ménos, de tres vocales, entre ellos uno precisamente letrado. La votacion se hace á puerta cerrada, sometiendo el ponente á la deliberacion de la Comision los puntos de hecho y derecho sobre que debe recaer el fallo, y votando sucesivamente, y el ponente en último lugar, la decision.

(1) Ibid., arts. 41-45, ley de 25 de Setiembre, art. 90, y real órden de igual fecha, art. 8.

IV. Si al votar la sentencia se suscita discordia y no resulta mayoría, se vuelve á ver el negocio por más jueces y se vota de nuevo por los primeros y segundos (1).

Cuando asiste á la votacion el gobernador, su voto, en caso de empate, es decisivo.

V. La Comision provincial no puede reformar ninguno de sus fallos; pero sí interpretarlos á peticion de parte, ó siempre que se susciten dudas sobre su inteligencia, conforme á los reglamentos.

2217.—La ejecucion de los fallos corresponde á los agentes de la administracion, porque importa á su justa independencia; mas si hubiere de procederse por remate ó venta de bienes, su ejecucion y la decision de las cuestiones que sobrevengan pertenecen á los tribunales ordinarios, fuera de los casos relativos á la cobranza de las contribuciones exceptuados por las leyes y reglamentos de Hacienda pública (2).

ARTÍCULO 6.º—*Actuaciones en rebeldía.*

2218.—Acusacion de rebeldía.
2219.—Prueba.
2220.—Notificacion de la sentencia.
2221.—Recurso de rescision.
2222.—Sus efectos.
2223.—Sustanciacion.

2218.—Si alguna parte debidamente emplazada ó citada no acudiere á exponer sus defensas, la Comision, á instancia de los demás interesados, decidirá el asunto en rebeldía. La instancia por parte de la administracion se entiende hecha desde el momento en que el secretario expone al tribunal haber pasado el término hábil y lo certifica en sus actuaciones.

Puede acusarse la rebeldía por escrito ó de palabra: en este último caso el secretario extiende la oportuna diligencia que firman las partes interesadas. Acusada la rebeldía, la Comision procede á fallar el pleito.

2219.—Para mejor proveer en rebeldía puede la Comision man-

(1) Las discordias que ocurrian en los Consejos provinciales solian dirimirse en último caso asociando á los consejeros propietarios los supernumerarios que hiciesen falta. ¿Cómo podrán dirimirse ahora, cuando son cinco, sin suplentes, los individuos de la Comision provincial? Tres votos forman mayoría; pero si se dividen en dos, dos y uno, ¿quién resuelve el empate, si el gobernador no toma parte en la votacion?

(2) Reglamento cit., arts. 46-53, y ley de 25 de Setiembre, arts. 95, 96 y 97.

dar practicar de oficio la prueba que estime conveniente, como no sea la de testigos.

2220.—La sentencia dictada en rebeldía, además de notificarse por cédula ó despacho cuando sea posible, se fija en la sala del tribunal y se inserta en el Boletin Oficial de la provincia.

2221.—Contra estas sentencias procede el recurso de rescision ante la misma Comision que la haya dictado, sin que sea admisible la apelacion, ni pueda interponerse otro alguno, miéntras no se decida el primero. El recurso de rescision debe intentarse dentro de quince dias contados desde el siguiente al de su publicacion; mas si la parte contumaz estuviese ausente de la provincia, puede la Comision señalarle un plazo más largo.

2222.—El recurso de rescision no suspende la ejecucion de la sentencia dictada en rebeldía, á ménos que el tribunal al dictarla haya ordenado lo contrario. Sin embargo, la ejecucion de la sentencia se entiende siempre sin perjuicio de la rescision que pueda intentarse, y se lleva á efecto prévia la oportuna fianza, siempre que el tribunal crea oportuno exigirla.

2223.—Admitido el recurso de rescision se oyen las defensas del reclamante y se le concede para exponerlas y justificarlas la mitad á lo sumo del término ordinario.

La parte que fuere por segunda vez condenada en rebeldía, no puede entablar otro recurso de rescision en el mismo negocio (1).

ARTÍCULO 7.º—*Recursos contra las sentencias definitivas.*

2224.—Recurso de interpretacion.
2225.—Sus efectos.
2226.—Recurso de apelacion.
2227.—Cuándo procede.
2228.—Término para interponerlo.
2229.—Sus efectos.
2230.—Recurso de nulidad: cuándo es admisible.
2231.—Término para entablarlo.
2232.—Aplicacion de los procedimientos civiles á los negocios administrativos.

2224.—Tres son los recursos que proceden contra las sentencias definitivas de las Comisiones provinciales, el de interpretacion, el de apelacion y el de nulidad.

Hay lugar al de interpretacion ante la misma Comision cuan-

(1) Reglamento cit., arts. 54-62.

do la parte dispositiva de la sentencia es contradictoria, ambigua ú oscura en sus cláusulas, y debe interponerse dentro de cinco dias contados desde la notificacion de la sentencia.

2225.—Este recurso no suspende la ejecúcion de la sentencia que lo motiva, á no ser que la Comision mande sobreseer en el todo ó en parte hasta la debida aclaracion.

Si la Comision, oidas las partes, juzga procedente la interpretacion, admite el recurso y dirime la contradiccion ó disipa la ambigüedad ú oscuridad de la sentencia dentro de tercero dia; pero nunca procede el recurso de interpretacion respecto de la sentencia una vez interpretada, ni respecto á la providencia de interpretacion.

2226.—Como las Comisiones provinciales son tribunales de primera instancia en el órden contencioso-administrativo, puede acudirse en grado de apelacion contra sus providencias ante el Consejo de Estado que decide estos negocios sin ulterior recurso.

2227.—Para que sea admisible la apelacion es preciso:

I. Que el interés del litigio ó el valor de la demanda, pudiendo sujetarse á una apreciacion material, llegue á 500 pesetas. Los negocios de menor cuantía siempre se terminan en primera instancia, porque ni los derechos que en ellos se ventilan merecen ponerse bajo una mayor salvaguardia, ni conviene por intereses mínimos ocupar á la justicia ó entorpecer el curso de la administracion. Sin embargo bien pudiera interponerse el recurso de nulidad.

II. Que las providencias apeladas no sean interlocutorias, pues las nulidades y agravios que con ellas se causen, se ventilan y deciden en el Consejo de Estado al mismo tiempo que los recursos que se interpongan contra las sentencias definitivas.

Cuando la administracion fuere la parte apelada, deberá el gobernador de la provincia ponerlo en conocimiento del ministro de la Gobernacion dentro de tercero dia despues de notificado el áuto en que se haya admitido la apelacion á la parte contraria, acompañando copia literal de este áuto y su sentencia. Cuando deje el gobernador de apelar de una sentencia que sea en todo ó en parte contraria á lo solicitado por la administracion, deberá asimismo participarlo á dicho ministerio, manifestando las razones que haya tenido para proceder de aquel modo (1).

(1) Real órden de 5 de Febrero de 1848.

2228.—La apelacion debe interponerse necesariamente dentro de diez dias contados desde la notificacion de la sentencia, y la parte que no apele puede adherirse á la apelacion hasta el dia de la vista inclusive.

2229.—El recurso de apelacion no suspende la ejecucion de la sentencia, salvo si en ésta se hubiese mandado lo contrario.

Admitida la apelacion, la Comision provincial remite siempre los áutos originales al Consejo de Estado, quedándose con el testimonio necesario para llevar á efecto la sentencia, si no hubiere acordado expresamente suspenderla.

Cuando la Comision no admita una apelacion, podrá la parte interesada acudir en queja al Consejo de Estado. Interpuesto el recurso, la Seccion de lo Contencioso manda que la Comision provincial informe con justificacion, y en vista de todo confirma ó revoca la providencia del inferior (1).

2230.—Por último, procede el recurso de nulidad en los casos siguientes:

I. Cuando el asunto no sea de la competencia de la jurisdiccion administrativa.

II. Cuando no haya dictado la sentencia el número de vocales necesario.

III. Cuando la sentencia sea contraria en su tenor al texto expreso de las leyes, reales decretos y órdenes vigentes.

IV. Cuando alguna de las partes carezca de poder bastante ó de capacidad para litigar.

V. Cuando no se hubiere citado á alguna de las partes para prueba ó sentencia.

VI. Cuando se hubiere denegado la prueba necesaria para dictar un fallo justo.

Tales son los vicios del procedimiento que la ley considera sustanciales; pero no basta que existan para ser causa de nulidad, pues además se requiere reclamar en el tiempo y en la forma debida contra ellos, y así será improcedente dicho recurso en los cuatro últimos casos, si el agraviado no hubiese sostenido su derecho por las vias legales en la primera instancia.

2231.—Debe interponerse el recurso de nulidad dentro del mismo término y en igual forma que el de apelacion, bien entendi-

(1) Real decreto de 20 de Junio de 1858, arts. 6 y 7.

do que en los negocios de mayor cuantía no puede intentarse el primero por separado del segundo.

Al gobernador de la provincia incumbe introducir cualesquiera recursos contra las sentencias gravosas á la administracion.

2232.—A estos trámites deben sujetarse las Comisiones provinciales en punto á la sustanciacion y decision de los negocios de su competencia, y en los casos é incidentes no previstos atemperarse al reglamento del Consejo de Estado con las disposiciones posteriores que lo suplen ó modifican, y á la legislacion y jurisprudencia comunes, en cuanto su aplicacion sea compatible con el rápido curso de las cuestiones contencioso-administrativas y con el espíritu de sus leyes y reglamentos (1).

CAPÍTULO X.

Del procedimiento ante el Consejo de Estado.

SECCION I.

DISPOSICIONES COMUNES Á TODAS LAS INSTANCIAS.

ARTÍCULO 1.º—*Organizacion del tribunal.*

2233.—Consejo de Estado como tribunal administrativo.
2234.—Atribuciones del presidente.
2235.—Fiscal y abogados fiscales.
2236.—Secretario.
2237.—Oficiales.
2238.—Sala de lo Contencioso.
2239.—Consejero ponente.
2240.—Abogados.
2241.—Ujieres.

2233.—La organizacion del Consejo de Estado es siempre la misma, ora se presente como cuerpo consultivo del Gobierno, ora proceda como tribunal decidiendo la materia contenciosa. No obstante, hay ciertas facultades que sólo en este último caso pueden ser ejercidas, por cuya razon conviene exponerlas en este lugar.

2234.—Al presidente del Consejo de Estado corresponde se-

(1) Reglamento cit., arts. 63-77, y real decreto de 20 de Junio de 1858, art. 13.

ñalar los negocios que hayan de verse en pleno; recibir las excusas de los consejeros; mantener la policía de los estrados; llevar en ellos la palabra de la que nadie podrá usar sin su permiso, y autorizar todos los acuerdos y providencias que se dicten. Tambien le pertenece oir las quejas de los interesados sobre lentitud en el despacho de sus expedientes ú otros abusos que merezcan particular providencia, dictar las que estuvieren en el círculo de sus atribuciones, y promover las que respectivamente correspondan al Consejo y á la Seccion de lo Contencioso.

2235.—El fiscal ejerce dos clases de atribuciones:

I. Representa y defiende de palabra y por escrito á la administracion y á las corporaciones que están bajo su especial inspeccion y tutela, cuando no litigan con ella ó entre sí mismas. En este caso puede el Gobierno nombrar todavía un consejero ú otro comisionado de su confianza que desempeñe dicho encargo en determinados negocios.

II. Informa siempre que la Seccion de lo Contencioso juzga conveniente oir al ministerio fiscal, aunque no defienda á ninguna de las partes.

Los abogados fiscales auxilian al fiscal en el despacho de los negocios, y trabajan á sus órdenes y bajo su direccion.

2236.—El secretario del Consejo lo es tambien de la Seccion de lo Contencioso, y sus obligaciones son las declaradas á los secretarios de las Comisiones provinciales. Debe además llevar un libro de registro de entrada y salida de los negocios: otro de las providencias de la Seccion y votos particulares: otro de las resoluciones definitivas del Consejo y los demás que aquélla ó éste acordaren.

2237.—Los oficiales auxilian al ponente y al secretario, y desempeñan el cargo de relator á falta del primero.

2238.—Para la resolucion final de los negocios contencioso-administrativos, forma Sala de lo Contencioso la Seccion de este nombre, á cuyos vocales se agregan dos consejeros de la Seccion que entiende especialmente en los asuntos del ministerio á que corresponde la reclamacion, y otro de cada una de las demás Secciones.

El número debe ser siempre impar, y nada puede acordarse sin la asistencia de nueve consejeros. Los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de votos.

Preside la Sala de lo Contencioso el presidente del Consejo, si asiste: en su defecto el presidente de la Seccion de lo Contencioso, y á falta de éste el presidente más antiguo de Seccion que concurra, y en caso de antigüedad igual el de mayor edad, entrando despues los consejeros por el mismo órden (1).

2239.—Para cada negocio debe nombrar el presidente de la Sala un consejero ponente, el cual hace de relator ante el Consejo siempre que lo halla oportuno, y además cuando lo exige la gravedad del asunto á juicio del mismo presidente. Tambien propone las providencias que deban fundarse y los puntos de hecho y de derecho sobre que hayan de recaer las decisiones, y extiende todas las motivadas y la resolucion final.

Si el ponente se separa del dictámen que ha de someterse á la Sala, el presidente nombra otro de sus individuos que sostenga la discusion.

2240.—El ministerio de los abogados no es obligatorio, pues que la Seccion de lo Contencioso puede permitir á las partes que actúen y se defiendan por sí mismas en los negocios en que no se crea necesaria la intervencion de letrados; mas por regla general las partes contrarias á la administracion están representadas y son defendidas en los asuntos contenciosos por abogados del Consejo, entendiéndose por tales todos los incorporados al Colegio de Madrid en ejercicio de su profesion.

Dedúcese de lo expuesto:

I. Que solamente los abogados arriba dichos están autorizados para postular ante el Consejo de Estado.

II. Que la parte al designar letrado, no sólo nombra un defensor, sino que constituye un apoderado, pues una sola persona ejerce el ministerio de abogado y el oficio de procurador.

2241.—Los ujieres del Consèjo, en número de cuatro, desempeñan en la Seccion de lo Contencioso y en el Consejo de Estado los deberes que les están encomendados á los de las Comisiones provinciales en su línea (2).

(1) Ley de 17 de Agosto de 1850, arts. 19 y 21, y real decreto de 19 de Octubre del mismo año.

(2) Reglamentos de 30 de Diciembre de 1846, arts. 4-31, y 23 de Mayo de 1858, arts. 53 y sig.

ARTÍCULO 2.º—*Recusaciones.*

2242.—Causas de recusacion.
2243.—Cuándo debe ser propuesta.
2244.—Sustanciacion.

2242.—Pueden las partes recusar á los consejeros de Estado por las mismas causas que á los individuos de las Comisiones provinciales.

2243.—El tiempo hábil para proponer la recusacion es tambien el mismo, añadiendo que no procede despues de haber mejorado la apelacion ó el recurso de nulidad, salvo si ocurriese la condicion comun de venir posteriormente los hechos en que se funda á noticia de la parte; pero en ningun caso es admisible, si hubiere empezado á verse el proceso en la Sala de lo Contencioso.

El litigante que falta á la verdad suponiendo no haber llegado á su noticia en tiempo hábil la causa de recusacion, es corregido con una multa que no puede exceder de 1.500 pesetas (1).

2244.—La forma establecida para intentar la recusacion y el modo de sustanciar este incidente, son en todo conformes con la doctrina expuesta al tratar de las Comisiones provinciales.

SECCION II.

ÓRDEN DE PROCEDER EN PRIMERA Y ÚNICA INSTANCIA.

ARTÍCULO 1.º—*Demanda.*

2245.—Modo de entablarla, cuando la administracion es demandante.
2246.—Cuando es demandada.
2247.—Comunicacion al Gobierno.
2248.—Presentacion de la demanda.
2249.—Requisitos que deben acompañarla.

2245.—La administracion se muestra parte en los negocios contencioso-administrativos como demandante ó como demandada.

(1) Reglamento cit., arts. 32-37.

En el primer caso no hay propiamente demanda, pues el procedimiento se incoa con una memoria que el fiscal presenta al Consejo en virtud de órden é instrucciones del respectivo ministro. El fiscal ejerce entónces el oficio de abogado del Gobierno y defiende los derechos del estado.

2246.—Cualquiera que se sienta agraviado en sus derechos por alguna resolucion del Gobierno ó de las direcciones generales que cause estado, puede reclamar contra ella por la via contenciosa ante el Consejo de Estado. Dícese *resolucion que cause estado,* porque es regla constante que no há lugar al recurso contencioso miéntras no se apuren todos los trámites del procedimiento gubernativo.

2247.—Si la Seccion de lo Contencioso estima procedente el recurso, remite al ministerio á que corresponde el negocio su dictámen con copia autorizada de la demanda. Si considera que necesita mayor exámen, y que la procedencia ó improcedencia de la via contenciosa debe ser objeto de discusion, comunica la demanda al fiscal por via de instruccion para la vista en la Sala de lo Contencioso citando á las partes. La Sala, oida la discusion oral, acuerda la consulta y la remite al Gobierno.

La real órden en que se conceda ó niegue la via contenciosa, se expide por el ministro competente.

Si el Gobierno no se conforma con la consulta afirmativa del Consejo, debe publicar en la Gaceta su resolucion motivada por medio de un real decreto acordado en Consejo de ministros y rubricado por su presidente, dentro de un mes contado desde el dia en que hubiere recibido aquella consulta que se inserta en el decreto. Pasado dicho plazo sin resolver, se entiende concedida la autorizacion; pero el Consejo no lo declara así de oficio, sino á instancia de parte (1).

La comunicacion prévia ó el traslado de la demanda al ministro competente, se funda en el principio de la libertad de accion y de responsabilidad del Gobierno; y así remite la cuestion al Consejo ó la decide *sin ulterior recurso,* esto es, dentro de los límites de la justicia administrativa, pues bien pudiera la parte agraviada acudir á las Córtes, último freno del poder ejecutivo.

(2) Ley de 17 de Agosto de 1860, arts. 56 y sig., y real decreto de 19 de Octubre del mismo año, art. 5.

El plazo señalado al Gobierno para contestar tiene dos objetos; primero, procurar que la justicia sea administrada con prontitud, y segundo, impedir que un silencio indefinido produzca todos los efectos de una denegacion del derecho sin conceder á los particulares los recursos que proceden en la via contenciosa.

Todo cuanto aquí se dice de los individuos es aplicable á las corporaciones y establecimientos públicos por su carácter de personas morales. El trámite preliminar de la consulta al Gobierno y el permiso de éste para admitir y dar curso á la demanda, no es en rigor necesario á la independencia de la administracion por la cual vela el Consejo de Estado. Negar la via contenciosa el ministro cuyos actos se impugnan en nombre de un derecho ofendido, se presta fácilmente al abuso, y aunque haya razon para la negativa, siempre despertará la sospecha de parcialidad. Ahogar en su orígen toda reclamacion ó queja es quitar el freno al poder discreccional. La prudencia aconseja ser muy parco en el uso de esta peligrosa facultad.

2248.—Las demandas se entregan en la secretaría general del Consejo de Estado los dias y horas hábiles. El secretario pone al pié de cada demanda la nota de su presentacion y facilita al interesado que lo pida documento bastante para acreditarlo.

Ninguna excusa es admisible, si el actor reclama que se le guarde su derecho.

La secretaría general une desde luégo á cada demanda los antecedentes del asunto que obren en el Consejo, y lo pasa todo á la Seccion de lo Contencioso.

2249.—Deben las demandas ir acompañadas de los requisitos siguientes:

I. Que se presenten en tiempo hábil, es decir, en el plazo improrogable de seis meses contados desde el dia en que se haya hecho saber á los interesados, en la forma administrativa, la providencia que motiva el recurso (1).

II. Que refieran con claridad y precision los hechos que la motivan y la pretension que se deduce, es decir, que deben contener la exposicion sumaria del asunto litigioso, terminando á fijar

(1) Reales decretos de 21 de Mayo de 1853, art. 3, 20 de Junio de 1858, art. 14, y ley de aguas de 3 de Agosto de 1866, art. 277.

su peticion principal con las subsidiarias, incidentes y recursos, porque los tribunales no juzgan *ultra petita*, y así el Consejo de Estado no pronuncia sino á solicitud de las partes, so pena de incurrir en un exceso de poder.

III. Que ántes de fijarse la pretension se extienda por párrafos numerados un resúmen de los puntos de hecho y derecho en que se funde, porque como la justicia administrativa debe llevar más rápido curso que la ordinaria, y como además las sentencias deben motivarse, conviene resolver la cuestion compleja decidiendo una por una todas las cuestiones sencillas que entran en el conjunto.

IV. Que se produzca copia simple, íntegra y literal de las escrituras y documentos que sirven de apoyo á la solicitud. Las escrituras posteriores á la demanda, ó cuya noticia hubiere llegado posteriormente al actor, las debe éste producir desde luego, ú ofrecer entregarlas ó exhibirlas cuanto ántes, porque parece justo usar de tolerancia, cuando las partes no cumplen con la ley por causas independientes de su voluntad. En todo caso, cuando la escritura ó documentos excedieren de veinticinco pliegos, se pone el original de manifiesto en la secretaría del Consejo, si no tienen matriz, y si la tienen, se entrega bajo recibo á la parte contendiente.

V. Por último, toda demanda de particulares debe ir firmada por un abogado del Colegio de Madrid, prévio el poder bastante, ó por los mismos interesados. El defensor, tutor, albacea, heredero ó administrador que comparezca en juicio como parte en representacion ajena, debe firmar la demanda y justificar documentalmente su personalidad legal, sin cuyo requisito no se le puede dar curso, pena de nulidad. Cuando son varios los demandantes, todos deben firmar separadamente y no bajo un nombre colectivo, para evitar que alguna de las partes pueda despues alegar que no ha intervenido en el juicio.

Cuando la demanda se dirige contra particulares ó corporaciones se entrega á un ujier para que haga el emplazamiento; y si contra la administracion, se emplaza al fiscal.

Sobre ninguna demanda puede proveerse sin citacion del demandado, salvo las providencias interinas que se dicten en los casos permitidos por derecho, pues aunque los juicios administrativos hayan de ser breves y sumarios todo lo posible, no por

eso han de omitirse los trámites esenciales, es decir, aquellos que interesan á la legítima defensa de las partes.

En ninguna demanda ni escrito se presta juramento alguno (1).

ARTÍCULO 2.º—*Diligencias de certificacion y citacion en general.*

2250.—Notificaciones y citaciones. 2251.—Modo de practicar y extender estas diligencias.

2250.—Los ujieres ejercen en estos litigios el oficio del escribano en los pleitos y causas ordinarias, por lo cual les corresponde practicar toda diligencia de notificacion ó citacion fuera de los estrados de la Seccion del Consejo.

2251.—Estas diligencias se extienden:

I. En una cédula original, para la parte que las promueva.

II. En una ó tantas copias del original como fueren las partes que hayan de ser notificadas.

Deben constar en el original y copia de toda cédula:

I. Su fecha, el nombre, apellido, profesion, domicilio ó residencia del actor y del citado ó notificado, y cualquiera otra circunstancia que facilite el conocimiento exacto de ambos y sea notoria.

II. El lugar en que se deje la copia, la persona á quien se le entregue y la firma de ésta.

III. El nombre, apellido y firma del ujier que la autorice.

IV. Y la casa que la parte, á cuya solicitud se haya expedido, haya elegido para que se le hagan las notificaciones y se le comuniquen los traslados.

Las notificaciones se hacen leyendo copia de la cédula á la persona citada y entregándosela en propia mano; y no pudiendo practicarse esta diligencia en persona, se lée y deja la cédula á uno de los parientes del interesado, á sus familiares ó domésticos, á un vecino, y por último al promotor fiscal más antiguo de Madrid.

Si estuviese ausente de la Córte el sujeto á quien debe hacerse la notificacion, se le comunica por medio de despacho al juez del pueblo de su domicilio: si residiese en los dominios españoles de Indias, se dirige el despacho por conducto del ministerio de Ul-

(1) Reglamento cit., arts. 50-62, y real decreto de 19 de Octubre, arts. 7 y 8.

tramar: si en país extranjero, por la secretaría de Estado, y si no tuviese domicilio fijo, ó cuando se ignorase su paradero, se inserta la cédula en la Gaceta y en el Boletin Oficial de la provincia en donde se sabe que últimamente residia.

Prohiben las leyes:

I. Leer y entregar cédula alguna en dias feriados sin habilitacion de la Seccion de lo Contencioso, debiendo insertarse el áuto de habilitacion en la cédula original y en sus copias.

II. Practicar estas diligencias ántes de salir, ni despues de ponerse el sol.

III. Autorizar cédula ni diligencia alguna el ujier que tuviere interés en ellas, ó sus mujeres legítimas, ó sus parientes consanguíneos ó afines hasta el cuarto grado.

Las formalidades expresadas son de esencia, pues su omision induce vicio de nulidad en el procedimiento, exceptuando las relativas á la citacion en la persona de los parientes, criados ó promotor fiscal, y las comunicadas por exhorto que la ley no considera tan sustanciales (1).

ARTÍCULO 3.º—*Diligencias de emplazamiento.*

2252.—Condiciones del emplazamiento. 2253.—Emplazamiento á personas morales.

2252.—Deben practicarse en la misma forma que las anteriores é ir acompañadas de los mismos requisitos; pero además han de contener, pena de nulidad, los siguientes:

I. El nombre del Consejo.

II. El dia de audiencia pública señalado para que los litigantes comparezcan en persona ó por medio de abogados.

III. Copia literal de la demanda.

IV. Copia ú oferta de entregar ó poner de manifiesto los documentos ó escrituras en que se funda la demanda. Basta una sola copia, aunque los emplazados sean más de uno, si lo son marido y mujer ó personas que tengan un interés comun en el negocio; y de cualquier modo, la persona á quien se entreguen, y no sabiendo, un testigo á su ruego, firman el recibo.

2253.—Los Ayuntamientos de los pueblos son emplazados en

(1) Reglamento cit., arts. 63-75.

la persona de sus procuradores síndicos; las compañías industriales ó corporaciones de otra especie en la de sus directores; el emplazamiento se entiende con el jefe económico de cualquier establecimiento público, cuando sea demandado alguno de esta clase (1); y en general las leyes designan la autoridad en quien se reconoce la personalidad legal ó el derecho de representacion en juicio.

ARTÍCULO 4.º—*Excepciones dilatorias.*

2254.—Enumeracion. 2255.—Sustanciacion.

2254.—Pertenecen á esta clase las siguientes:

I. Falta de personalidad en el actor por carecer de las calidades necesarias para pedir en juicio, ó por no acreditar el carácter ó representacion con que reclama. Es una excepcion dilatoria, porque suspende el procedimiento hasta que, subsanado el vicio, siga su curso la justicia.

II. Falta de personalidad en el abogado defensor por ilegalidad ó insuficiencia del poder, pues nadie, sino en virtud de legítima representacion, puede hacer suya una causa ajena. Sin esta circunstancia las decisiones del Consejo serian ilusorias, porque los actos de un extraño no pueden parar perjuicio á tercero, si ántes ó despues no se obliga á consentirlos.

III. Incompetencia, sea porque la decision del asunto corresponda á la administracion pura, sea porque la cuestion pertenezca al órden civil. Hay pues incompetencia *ratione materiæ,* cuando no procede la via contenciosa, sino simplemente la gubernativa; ó cuando la demanda debe intentarse ante los tribunales ordinarios, y no ante los administrativos.

IV. Litispendencia, si hay demanda pendiente sobre el mismo objeto y relativa al mismo fin, ó si una contestacion se halla enlazada con cierta cuestion prévia que se ventila en otro tribunal.

En tal caso procede el sobreseimiento hasta que la cuestion prejudicial se resuelva por el juez competente, pero sin inhibirse de conocer en la causa, porque es privativo del Consejo decidir el asunto principal.

(1) Reglamento cit., arts. 76-80.

V. La cualidad de extranjero en el actor, pues el demandado puede excusarse de contestar, miéntras aquél no dé fianza de pagar las costas y los gastos y perjuicios que ocasione el proceso, ó no deposite la suma equivalente. Es la caucion que en el derecho comun llaman *judicatum solvi* ó de estar á lo sentenciado.

2255.—Todas las excepciones dilatorias deben ser propuestas en el término del emplazamiento, y de ellas se da traslado al actor, notificándole la providencia en la forma ordinaria.

Las excepciones dilatorias no interrumpen el curso ordinario de la demanda, ínterin no recaiga providencia favorable á alguna de ellas.

Dentro de seis dias debe el actor evacuar el traslado del escrito en que se proponga el artículo de no contestar, y transcurridos, la Seccion provée lo que sea de justicia (1).

ARTÍCULO 5.°—*Discusion escrita.*

2256.—Contestacion á la demanda.
2257.—Su forma.
2258.—Su efecto.
2259.—Fin de la discusion escrita.

2256.—El demandado debe contestar dentro de veinte dias contados desde el siguiente al de la notificacion, y en el mismo escrito en que se proponga excepcion dilatoria, ó en otro separado, siempre que lo presente en el término legal.

Si hay lugar á réplica y contraréplica, puede concederse para este efecto el plazo de diez dias á cada parte.

2257.—La que intente apoyar su pretension en hechos debe articularlos con precision, y la contraria á quien perjudiquen, confesarlos ó negarlos llanamente. El silencio ó las respuestas evasivas pueden estimarse confesion de los hechos á que se refieren.

Estos escritos comprenden:

I. Los fundamentos y alegaciones de las partes de una manera sumaria por párrafos numerados.

II. Las pretensiones respectivas.

2258.—La contestacion robustece la demanda á tal punto, que ya no es árbitro el actor de variarla, pero sí puede desistir de ella.

(1) Reglamento cit., arts. 86, 87 y 88, y real decreto de 20 de Junio de 1858, art. 7.

2259.—Concluida la discusion escrita, los litigantes exhiben en la secretaría del Consejo los escritos originales y los documentos justificativos de su intencion, todo lo cual se entrega á los funcionarios que hayan de hacer el informe y la relacion del proceso. En seguida se señala dia para la vista, haciéndose saber por cédula á los interesados; y si la Seccion, al declarar concluida la discusion escrita, crée conveniente que en la vista se trate algun punto que ántes no lo haya sido en el pleito, lo pone en conocimiento de las partes al tiempo de su citacion (1).

ARTÍCULO 6.º—*Vista del proceso.*

2260.—Vista pública. 2261.—Sus reglas.

2260.—Las vistas siempre son públicas. La audiencia pública es la mayor garantía que se puede ofrecer al derecho de los particulares, á cuyo propósito Mr. Cormenin se expresa del modo siguiente: «Aunque promovedores en tiempo de la Restauracion del sistema de inamovilidad, hoy decimos con la mejor buena fé que la garantía de la defensa oral y de la publicidad de las audiencias nos parece muy superior, y de consiguiente muy preferible, á la misma inamovilidad» (2).

2261.—En la vista informa una vez el actor y otra el demandado, salvo si el presidente estimase necesario oir las réplicas. En los informes no puede hacerse mérito de documentos de los cuales no se hubiere entregado copia á las partes, ú ofrecídose entregar ó exhibir con arreglo á la doctrina ántes expuesta.

Cuando una de las partes hubiese demorado con malicia la presentacion en la secretaría de los escritos y documentos útiles á su derecho, el Consejo puede fallar el pleito en vista sólo de los aducidos por la parte adversa (3).

(1) Reglamento cit., arts. 89 y sig., real decreto de 20 de Junio, art. 7, y ley de 17 de Agosto de 1860, art. 61.

(2) *Questions de droit administratif*, chap. IV.

(3) Reglamento dicho, arts. 97-100.

ARTÍCULO 7.º—*Actuacion en rebeldía.*

2262.—Sustanciacion en rebeldía.
2263.—Defensa de la parte contumaz.
2264.—Efectos del recurso de rescision.
2265.—Cuándo aprovecha á las partes que no lo intentaron.

2262.—Hay lugar á proceder en rebeldía en los mismos casos que ante las Comisiones provinciales, y se acusa en igual forma.

Declarada la rebeldía, el actor obtiene lo que pide en cuanto no fuere injusto, y si la parte contumaz fuere el actor, el demandado será absuelto de la demanda. Mas si la cédula de emplazamiento hubiese sido nula, no se declara la rebeldía contra el demandado sin citarle ántes de nuevo.

Cuando por fuerza mayor y notoria alguna de las partes no pudiese comparecer en el término del emplazamiento, el Consejo suspende la declaracion de rebeldía, y puede ordenar que el litigante sea nuevamente emplazado. La equidad exige practicar esta diligencia para que ni el actor ni el reo sean privados sin culpa suya de legítima defensa.

Si la demanda se funda en un mismo título, y teniendo un mismo objeto contra diferentes personas, las unas incurren en rebeldía y las otras no, el Consejo, si no estima conveniente fallar desde luego en rebeldía, puede suspender su decision hasta pronunciar la definitiva con respecto á todos los demandados.

2263.—Para que el sentenciado en rebeldía pueda interponer el recurso de rescision, debe acreditar que no ha podido tener noticia de la demanda ni de la sentencia, ó solicitar la misma rescision por ausencia, enfermedad grave ú otro accidente semejante. Aun en este caso no se admite el recurso, si no se deduce dentro de los quince dias posteriores al de haber cesado el impedimento ó llegado á su noticia la demanda, la sentencia ó alguna diligencia de su ejecucion, ó si estando ausente dedujese el recurso despues de pasado el término preciso para hacerlo segun las distancias. Tampoco es admisible un año despues de haber tenido cumplido efecto la sentencia en rebeldía, en el caso de que ésta no se haya notificado, porque si los derechos particulares merecen respeto, tambien hay un interés de órden pú-

blico en que las decisiones del Consejo de Estado sean ejecutorias.

El recurso de rescision debe comunicarse, pena de nulidad, por cédula de emplazamiento, en la cual se señala para comparecer el término de seis dias ó la audiencia inmediata al último de éstos.

2264.—Deducido dicho recurso en la forma prescrita y plazos señalados, se suspende la ejecucion de la sentencia pronunciada en rebeldía, á ménos que el Consejo al dictarla no hubiese ordenado su ejecucion sin perjuicio de la rescision y prévia fianza ó sin ella, ó si la parte se fundase para interponerlo en las causas expresadas en otro lugar (1), en cuyo caso la sentencia es ejecutoria, miéntras el Consejo no mande lo contrario.

La rescision de la sentencia dictada en rebeldía puede ser total ó parcial; pero de cualquier modo que se rescinda, la actuacion continuará desde el punto en que se hallaba ántes del incidente de rebeldía.

2265.—Cuando son varios los demandantes ó demandados, segun queda dicho, el recurso de rescision aprovecha á las partes condenadas en juicio contradictorio:

I. Si la sentencia descansa en fundamentos comunes, pero desconocidos á dichas partes, ó cuya prueba haya dependido de los contumaces.

II. Si la condena fuere indivisible (2).

La doctrina expuesta al tratar de este mismo recurso cuando procede ante las Comisiones provinciales aquí no explicada, es extensiva al caso presente y se omite por evitar molestas repeticiones (3).

ARTÍCULO 8.º—*Actuaciones de prueba.*

2266.—Diligencias probatorias.
2267.—Quién las practica.
2268.—Posiciones.
2269.—Citacion al interrogado.
2270.—Interrogatorio.
2271.—Ministerio fiscal.
2272.—Testigos.
2273.—Su presentacion.
2274.—Potestad coercitiva de la Seccion de lo Contencioso.
2275.—Personas incapaces de dar testimonio.

(1) V. núms. 2221 y 2222.
(2) Reglamento cit., arts. 101-121.
(3) V. núms. 2218 y sig.

2276.—Exámen de los testigos.
2277.—Careo.
2278.—Próroga del término de prueba.
2279.—Peritos.
2280.—Su recusacion.
2281.—Su exámen ó informe.
2282.—Inspeccion ocular.
2283.—Comprobacion de documentos.
2284.—Trámites.
2285.—Auto preparatorio.
2286.—Cotejo.
2287.—Documentos auténticos.
2288.—Decision.
2289.—Remision del falsario al juez competente.
2290.—Observacion.

2266.—Como los hechos pueden ser oscuros ó contradichos, la Seccion de lo Contencioso debe, á peticion de parte ó de oficio para mejor proveer, mandar que se reciba el pleito á prueba, porque de otro modo no es posible fallar en definitiva el punto litigioso.

Los tribunales administrativos deben poseer como los civiles toda la autoridad necesaria para dirigir la instruccion de los negocios de su competencia, y poner las causas en estado de poderse dictar una resolucion definitiva.

Las diligencias probatorias consisten en que las partes ó una de ellas jure á posiciones, ó en practicar informacion de testigos, reconocimiento de peritos, inspeccion ocular, cotejo de documentos ú otra cualquiera á propósito para descubrir la verdad.

2267.—En Madrid practica estas diligencias uno de los vocales ú oficiales de la Seccion, ó bien delega ésta sus facultades en los jueces de partido, y para las que se ejecutan fuera de la Córte, comisiona á los respectivos jueces ó alcaldes.

Las actuaciones relativas á la prueba se practican en audiencia pública, salvo aquellos actos que puedan promover escándalo.

2268.—I. *Posiciones.*—Cada parte puede pedir despues de contestada la demanda y ántes de verse el pleito en definitiva, que su adversario responda á las posiciones concernientes al punto litigioso. Tambien puede solicitarlo el demandado ántes de contestar á la demanda, si las posiciones conducen á cerciorarse de la capacidad de su adversario para comparecer en juicio, ó del carácter ó representacion con que haya de litigar.

2269.—El que hubiere de ser interrogado será citado por cédula con un dia de intervalo y bajo apercibimiento de haberle por confeso, si no teniendo justo motivo, dejase de comparecer y declarar. En caso de urgencia puede reducirse á horas el térmi-

no señalado. Si le asistiese justo motivo para no comparecer, la Seccion podrá comisionar á uno de sus individuos ú oficiales que le reciban declaracion en su casa ante el secretario en presencia ó en ausencia de la otra parte segun las circunstancias. Toda alegacion de falso impedimento será corregida con una multa que no exceda de 250 pesetas.

2270.—La parte que no quiera consignar por escrito sus posiciones, reservándose manifestarlas en el acto del interrogatorio, podrá hacerlo, pidiendo únicamente que la contraria sea citada al efecto. En el dia señalado para evacuar las posiciones, el interesado las manifiesta á la Seccion, y ésta las manda extender é interroga sobre ellas, si fuesen pertinentes y admisibles.

Cada parte responde por sí misma de palabra, siéndoles permitido hacerse recíprocamente las preguntas y observaciones que juzguen convenientes con permiso y por medio de quien presida. Los consejeros con la vénia del mismo, pueden tambien dirigirles las preguntas que estimen oportunas.

2271.—No se piden posiciones al fiscal ó á quien hiciere sus veces en representacion del estado; pero sí es lícito á la parte contraria á la administracion proponer por escrito las preguntas que quiera hacer. Los empleados de la administracion á quienes conciernan los hechos, evacuan las preguntas por via de informe y por conducto de la persona que represente al estado.

2272.—II. *Testigos.*—En las providencias que admiten la informacion testifical, deben expresarse los hechos sobre que ha de recaer la prueba, los cuales serán precisos y conducentes.

2273.—Tres dias ántes del señalado para la informacion, debe cada parte poner de manifiesto en la secretaría una lista expresiva de los nombres, profesion y domicilio de los testigos que presenta, pudiendo la contraria resistir que sea examinado otro alguno fuera de los incluidos ó claramente designados en ella.

Los testigos que rehusen presentarse voluntariamente á declarar, serán citados por cédula con dos dias de anticipacion al señalado para su exámen en audiencia pública, á instancia de la parte que los presente y en virtud del áuto en que se admita la informacion, sin que pueda dejársele copia de éste ni de interrogatorio alguno.

2274.—La Seccion puede proveer:

I. Que el testigo inobediente sea conducido á su presencia por la fuerza pública.

II. Que permanezca arrestado hasta prestar declaracion.

No se emplean estos medios de coaccion:

I. Si la cédula de citacion es nula.

II. Si no contiene la cita de las disposiciones penales referidas.

III. Si el testigo ha sido citado con intervalo de tiempo menor que el legal.

IV. Si está legítimamente impedido para comparecer.

2275.—Son incapaces para dar testimonio los ascendientes, descendientes, hermanos, tios y sobrinos por consanguinidad ó afinidad de alguna de las partes, y tambien su conjunta persona, aunque haya divorcio.

2276.—Los testigos serán examinados separada y sucesivamente por el órden en que vinieren sentados en las listas, empezando por los del actor ó parte que sustente los hechos controvertidos.

2277.—Cuando las declaraciones aparecen contradictorias, procede el careo; y si ofrecen graves indicios de falso testimonio ó soborno, la Seccion manda prender acto contínuo á los presuntos reos, y los pone á disposicion del juez competente, remitiéndole el tanto de culpa.

2278.—Puede prorogarse el término de prueba á peticion de cualquiera de las partes, pero no concederse más de una próroga. Tambien pueden abreviarse en los asuntos urgentes los términos ordinarios.

Está permitido examinar á los testigos que se hallen en peligro de muerte ó á punto de ausentarse á país extranjero ó ultramarino, aun ántes de proponerse la demanda y sin citacion contraria, si hay peligro en la demora.

2279.—III. *Peritos.*—Cuando sea menester practicar por via de prueba algun reconocimiento facultativo, las partes, dentro de las veinticuatro horas posteriores á la notificacion de la providencia, nombran de comun acuerdo uno ó tres peritos al efecto, y no haciéndolo, la Seccion ó la Sala de lo Contencioso respectivamente los designan.

2280.—Hay lugar á la recusacion de los peritos por las mismas causas que los consejeros con citacion y audiencia de las partes, advirtiendo que cuando son nombrados por las partes

no pueden ser recusados por causas anteriores á su nombramiento; y si lo fueren de oficio, la recusacion por causas anteriores ó posteriores deberá proponerse dentro de los tres dias siguientes á la designacion de los expertos.

2281.—Los peritos son examinados acto contínuo en audiencia pública, cuando el reconocimiento facultativo sea de tal naturaleza que puedan dar su dictámen al instante; mas si se exigiere inspeccion ocular ó algun otro reconocimiento prévio, se aplazará su informe para otro dia, determinando la Seccion si han de evacuar su encargo de palabra ó por escrito.

Si el dictámen es oral, cada uno expresa el suyo por separado y á la manera que los testigos; mas si se proveyere que lo den por escrito, los peritos lo extenderán despues de haber conferenciado entre sí, exponiendo su juicio motivado, y en caso de discordia el de cada uno.

Cuando la Seccion no se crea bastante ilustrada, mandará que comparezcan los peritos á dar las explicaciones necesarias para el esclarecimiento del dictámen; y si la Seccion ó la Sala de lo Contencioso hallaren todavía insuficiente el primer reconocimiento y dictámen pericial, podrán proveer que se verifique otro nuevo valiéndose ó no de los mismos peritos.

2282.—IV. *Inspeccion ocular.*—Esta diligencia de prueba se practica por medio de un individuo de la Seccion, ó de un oficial, ó en fin librándose exhorto á los jueces y alcaldes segun queda dicho de las partes y testigos, y observando las formalidades prescritas para el reconocimiento de peritos aplicables al caso presente.

2283.—V. *Comprobacion de escrituras* y *documentos no reconocidos ó argüidos de falsos.*—Procede este medio de prueba siempre que los presentados sean útiles para la decision del negocio y ocurre alguno de los casos siguientes:

I. Si una de las partes sostiene que la escritura es falsa.

II. Si tratándose de un documento privado, la parte á quien se atribuye negare su letra y firma.

III. Si una de las partes no reconociese como escrito firmado del puño de su causante ó de un tercero el documento privado que á uno de éstos se atribuya.

2284.—En cualquiera de dichos casos la Seccion manda comparecer en estrados á las partes en persona, de cuya compare-

cencia nadie puede dispensarse á no estar ausente ó no haber impedimento grave, debiendo entónces presentarse por medio de apoderado especial.

El dia señalado la Seccion intima á la parte que hubiere presentado el documento argüido de falso si está en ánimo de servirse de él. Cuando la parte incurra en rebeldía, rehuse contestar ó declare que no trata de servirse del documento, se le desecha; pero si insiste en hacer uso de él, la Seccion manda que la contraria declare si persiste en sostener que el documento es falso, ó en no reconocerlo por suyo, ó en no estimarlo de aquel á quien se atribuye. Si esta parte incurre en rebeldía, rehusa contestar ó no persiste en su primera declaracion, el documento presentado se recibe como auténtico; mas si se ratifica, la Seccion le ordena explicar los fundamentos de su aserto, y decir qué clase de falsedad es la que supone en el documento. Entónces se entrega al instante el documento al secretario para que lo custodie reconociéndolo ántes la Seccion, haciendo constar por diligencia su estado material y rubricándolo las partes ó sus apoderados.

2285.—La Seccion manda por auto preparatorio:

I. Que las partes produzcan los documentos y articulen los hechos conducentes á probar la autenticidad ó falsedad del impugnado.

II. Que señalen las escrituras ó documentos que pueden servir para el cotejo.

2286.—En el dia fijado por el áuto preparatorio, si los documentos producidos fuesen concluyentes en favor ó en contra de la autenticidad del impugnado, la Seccion proveerá en seguida admitiéndolo ó desechándolo; y en caso contrario, por un segundo áuto preparatorio decretará la comprobacion del documento por medio del cotejo con otro ú otros indubitados que señala en su providencia, mandando sean traidos al efecto. Tambien recibe informacion de testigos sobre los hechos pertinentes articulados por las partes.

2287.—Se admiten como auténticos ó fehacientes para el cotejo:

I. Los documentos y escrituras que de comun acuerdo señalen las partes.

II. Los documentos auténticos.

III. Los privados reconocidos por las partes.

IV. El impugnado en la parte que no haya sido redargüida de falso.

2288.—En virtud de lo que resulte de estos ú otros medios análogos de comprobacion, la Seccion decide por sí misma ó prévio dictámen de peritos nombrados de oficio, si lo halla conveniente.

2289.—Como pudiera acontecer que las diligencias de comprobacion suministrasen datos ó indicios acerca de los autores ó cómplices de la falsedad, y éstos viviesen y fuese indispensable la decision prévia del proceso criminal para fallar el pleito civil, se suspende el curso de éste hasta la terminacion de aquél. En todo caso se pasa al juez competente el tanto de culpa que resulte de las declaraciones, porque no es de la competencia administrativa conocer de los delitos y sentenciar las causas del fuero comun (1).

2290.—A decir verdad tampoco debiera el Consejo de Estado proceder á la comprobacion de los documentos redargüidos de falsos, sino sobreseer en el litigio administrativo hasta que el tribunal ordinario competente decidiese esta cuestion incidental, que pertenece al órden civil miéntras sólo versa sobre la autenticidad de las escrituras, porque la sentencia declara derechos entre particulares y entra en la esfera penal, luégo que está averiguada ó se sospecha la existencia de un delito.

No es seguramente llegado el caso de aplicar la regla que el juez de la accion tambien sea juez de la excepcion, porque son hechos que pertenecen á distintas jurisdicciones.

Hallamos pues poco ajustado á la buena doctrina el trámite indicado, y lo juzgamos no muy conforme al principio de la mútua independencia de los poderes del estado.

Concluida la prueba se procede á la vista sin necesidad de nuevos escritos ni alegatos.

ARTÍCULO 9.°—*Providencias interlocutorias y resoluciones definitivas.*

2291.—Término para dictarlas.
2292.—Número de vocales necesario para su validez.
2293.—Deliberacion y votacion.
2294.—Condiciones de estas providencias.
2295.—Forma de su publicacion.

(1) Reglamento cit., arts. 122-203.

2291.—La Seccion de lo Contencioso dicta las primeras á los siete dias de tener estado el pleito, y la Sala del mismo nombre pronuncia su resolucion definitiva dentro de quince contados desde aquel en que acaba la vista, motivando todas las de esta última clase y las interlocutorias por las cuales conceda ó deniegue reposicion de otra.

2292.—Ninguna providencia de la Seccion es válida á no haber sido dictada por tres vocales, ni tampoco resolucion alguna definitiva á cuya adopcion no hubiesen concurrido nueve consejeros.

2293.—Carecen de voz y voto en la Sala de lo Contencioso:

I. El consejero que no hubiese asistido á la vista pública del negocio.

II. El que habiendo asistido, no esté presente al tiempo de deliberar y votar, á no hallarse enfermo ó tener otro impedimento legítimo y no quedar el número competente de jueces, en cuyo caso da su voto por escrito, remitiéndolo motivado á quien presida.

Estas circunstancias de enfermedad ó impedimento no son obstáculos para proseguir la vista y determinacion del asunto litigioso, salvo si no quedase el número de votantes necesario segun la ley. En el caso de ser insuficiente, se procede á nueva vista ó votacion, citando á los que hubieren faltado á la anterior.

La votacion es un acto indivisible, y así, una vez empezada, no puede interrumpirse, á no estorbarlo un impedimento invencible.

Cuando el pleito estuviere en estado de ser decidido definitivamente en unos puntos y en otros no, quedará al arbitrio de la Sala fallar definitivamente en cuanto á los primeros, ó no fallar ninguno hasta que pueda sentenciar en todos.

Hállase una causa ó litigio en estado de definitiva, cuando la instruccion está completa y todos los plazos han transcurrido.

La Seccion de lo Contencioso somete á la deliberacion de la Sala los puntos de hecho y de derecho relativos al litigio pendiente, debiendo recaer sobre cada uno de ellos y por su órden votacion separada.

2294.—Toda providencia definitiva ó interlocutoria motivada debe contener:

I. El nombre, apellido, profesion, domicilio y cualquiera otra

circunstancia que facilite el conocimiento de las partes, el carácter con que litiguen y los nombres de sus abogados defensores, porque sin la identidad de las personas no puede haber excepcion de cosa juzgada.

II. Las pretensiones respectivas ó el resúmen del litigio.

III. Las cuestiones de hecho y de derecho que la Sala hubiere presupuesto.

IV. Y lo acordado por la Sala ó la decision final.

2295.—Hemos observado varias veces en el progreso de este libro, que el Consejo de Estado no ejerce una verdadera jurisdiccion, y así sólo pronuncia decisiones administrativas que llevan el sello de su autoridad moral, pero nunca tienen por sí mismas la fuerza y vigor de una sentencia ejecutoria. En suma las consultas del Consejo de Estado en los negocios contenciosos de la administracion son proyectos de sentencia que en tanto valen como ley entre partes y constituyen jurisprudencia, en cuanto son aprobados por el Gobierno.

Así pues, la decision final de la Sala de lo Contencioso se traslada al Gobierno quien, si se conforma con ella, la hace suya y la publica en forma de real decreto refrendado por el presidente del Consejo de ministros, el cual debe insertarse en la Gaceta dentro de un mes contado desde la fecha en que hubiere recibido el proyecto.

No conformándose con la consulta, publica la que estima justa en la Gaceta dentro del plazo y en la forma ántes dicha; pero este real decreto debe ser motivado, acordado en Consejo de ministros é ir acompañado del proyecto de sentencia elevado por la Sala de lo Contencioso.

Si corrido el mes el Gobierno no ha publicado decreto alguno, el Consejo de Estado manda que se haga saber á las partes el proyecto consultado, y se tiene por resolucion definitiva (1).

ARTÍCULO 10.—*Reposicion de las providencias interlocutorias.*

2296.—Cuándo y cómo debe interponerse este recurso.

2296.—La parte puede solicitar la reposicion de una provi-

(1) Reglamento cit., arts. 204-223, y real decreto de 17 de Agosto, arts. 62, 63 y 64.

dencia interlocutoria ante la Seccion ó la Sala de lo Contencioso dentro de tres dias contados desde el de la notificacion. Esta solicitud se decide prévia cédula de emplazamiento y un solo traslado, sin que contra la providencia confirmatoria ó revocatoria proceda nueva reposicion (1).

ARTÍCULO 11.—*Actuaciones y revision de las resoluciones definitivas.*

2297.—Recurso de aclaracion.
2298.—Recurso de revision.
2299.—Cómo deben introducirse.
2300.—Término para interponerlos.
2301.—Pueden entablarlos los acreedores.
2302.—No proceden prescrita la accion.
2303.—Sustanciacion.

2297.—Hay lugar al recurso de aclaracion de estas decisiones, cuando la parte dispositiva fuere ambigua ú oscura en sus cláusulas, y es improcedente:

I. Contra una definitiva sobre la cual se hubiere ya interpuesto una vez este recurso.

II. Contra la definitiva misma de aclaracion.

III. Contra la definitiva que en el caso de revision hubiere recaido de nuevo acerca del fondo de la cuestion ventilada.

2298.—El recurso de revision procede:

I. Si hubiere contrariedad en las disposiciones de la resolucion definitiva, porque seria, además de injusta, en alguno de los casos de imposible ejecucion.

II. Si hubiere recaido sobre cosas no pedidas, porque el Consejo no puede pronunciar de oficio, sino á solicitud de parte, y así es viciosa la decision *ultra petita*.

III. Si se hubiere omitido proveer sobre alguno de los capítulos de la demanda, porque debe fallar todas las cuestiones litigiosas, so pena de incurrir en la falta de denegacion de justicia.

IV. Si se hubiere dictado por menor número de consejeros de los que para su validez se requieren, porque no hay decision en donde no puede haber acuerdo, ni acuerdo donde no existe voluntad colectiva legalmente expresada.

V. Cuando el Consejo hubiere dictado resoluciones contrarias

(1) Reglamento cit., arts. 224, 225 y 226.

entre sí respecto á los mismos litigantes sobre el propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos, porque no son ley solamente para las partes, sino tambien decisiones de observancia general que se derogarian por la posterior.

VI. Cuando se hubiere dictado en virtud de confesiones y allanamientos hechos sin poder ó autorizacion suficientes por los defensores de las partes en estrados ó por escrito, si estas confesiones ó allanamientos fueren contradichos por los interesados y demostrada su falsedad, porque nadie se obliga por el acto ajeno sino en virtud de mando ó sumision voluntaria.

VII. Tambien procede si despues de pronunciada la resolucion definitiva se recobran documentos decisivos detenidos por fuerza mayor ó por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado, porque ni la equidad permite que un obstáculo invencible pare perjuicio al litigante en el primer caso, ni la justicia consiente que se aproveche del fráude ó de la violencia en el segundo.

VIII. Si hubiere recaido en virtud de documentos que al tiempo de dictarse ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos, ó cuya falsedad se reconociere y declarare despues; pero solamente en el caso, á nuestro parecer, de que fueren decisivos y hubieren prestado fundamento á la resolucion.

IX. Si habiéndose dictado la definitiva en virtud de prueba testifical ó de posiciones, uno ó muchos testigos ó la parte fueren condenados como falsarios en sus declaraciones, porque tambien entónces faltarian los fundamentos de la decision.

X. Si la definitiva se hubiere ganado por sorpresa ó mediante cualquiera otra maquinacion fraudulenta.

XI. Y por último, es admisible este recurso contra las resoluciones definitivas dictadas en perjuicio de menores de edad ó entredichos de administrar sus bienes, cuando sus tutores ó curadores hubiesen descuidado presentar los documentos decisivos en su favor, porque estas personas siempre han sido justamente privilegiadas por la ley.

No procede el recurso de revision por error material cometido en la definitiva en cuanto á los nombres, calidades ó pretensiones de las partes, ó por simple error de cálculo en su parte dispositiva, si bien puede pedirse por escrito la rectificacion del error.

2299.—Las demandas de aclaracion y revision deben introducirse por cédula de emplazamiento, pena de nulidad, y en tiempo hábil si han de ser admitidas.

2300.—El término señalado para interponer el recurso de aclaracion es de cinco dias contados desde la notificacion de la definitiva.

El de revision debe entablarse dentro de dos meses contados:

I. Desde la notificacion de la definitiva en los casos I, II, III, IV y VI.

II. Desde la notificacion de la última definitiva en el caso V.

III. Desde el dia en que se hubieren descubierto los documentos nuevos ó el fráude, ó desde el dia del reconocimiento ó declaracion de la falsedad en los casos VII, VIII, IX y X.

IV. Desde la notificacion de la definitiva hecha saber despues de haber cesado la menor edad ó la interdiccion en el caso XI. En defecto de esta notificacion se proroga el término por todo el tiempo que dure la accion rescisoria.

2301.—Los acreedores ó sus derecho-habientes pueden impugnar usando del recurso de revision las definitivas que se hubieren dictado contra su deudor ó su causante en fuerza de colision fraudulenta ó atentado contra sus derechos. Entónces deducen la demanda de revision á los dos meses contados desde el dia en que hubiesen adquirido noticia judicial de la definitiva, y se presentan como terceros opositores en el juicio, es decir, como personas que no han sido llamadas ni representadas en una causa en la cual se ventilaron sus derechos y se decidieron en su daño.

2302.—En ningun caso puede interponerse el recurso de revision despues de prescrita la accion ó la resolucion ejecutoria que lo motive. La estabilidad de los derechos particulares reclama que la ley señale un plazo, cuyo transcurso consagre perpétuamente la cosa juzgada.

2303.—Las demandas de aclaracion y revision se instruyen por los mismos trámites que otra cualquiera, y no suspenden la ejecucion de las sentencias que las motivan, miéntras el Consejo no acuerde en vista de las circunstancias el sobreseimiento.

Cuando el Consejo estima procedente la aclaracion, admite el recurso y declara la duda ú oscuridad de la definitiva sin variar en el fondo sus disposiciones. Si el recurso admitido es el de revision, rescinde en todo ó en parte la sentencia impugnada, se-

gun que los fundamentos de aquél se refieren á la totalidad ó tan sólo á alguno de los capítulos de ella; y si dicho recurso procede por contrariedad de dos definitivas, el Consejo rescinde la última en fecha y manda ejecutar la primera. Nadie puede reformar las providencias del Consejo sino el Rey en quien reside toda justicia administrativa.

La forma de estas decisiones es la establecida para todas las resoluciones finales (1).

SECCION III.

MODO DE PROCEDER ANTE EL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA Y ÚLTIMA INSTANCIA.

ARTÍCULO 1.º—*Recursos de apelacion y nulidad contra las sentencias de las Comisiones provinciales.*

2304.—Jurisdiccion soberana del Rey en Consejo de Estado.
2305.—Cuándo procede el recurso de apelacion.
2306.—Término para apelar y mejorar la apelacion.
2307.—Modo de interponerla.
2308.—Sus efectos.
2309.—Sus trámites.
2310.—Recursos de aclaracion y revision.
2311.—Recurso de nulidad.

2304.—La jurisdiccion del Rey asistido del Consejo de Estado es soberana, y por eso reforma, anula ó revoca las sentencias de los tribunales inferiores en el órden contencioso-administrativo. En este principio se funda su competencia para conocer en grado de apelacion de las sentencias dictadas por las Comisiones provinciales y de los recursos de nulidad contra las mismas.

2305.—Toda apelacion ante el Consejo de Estado supone:

I. Una resolucion definitiva pronunciada en juicio contradictorio, porque de otra suerte no habria sido una decision administrativa.

II. Una sentencia pronunciada en el primer grado de la jurisdiccion, porque no puede acudirse á un tribunal superior *omisso medio.*

(1) Reglamento cit., arts. 227-20

III. Una parte que se considera agraviada; de suerte que las personas no comprendidas en la sentencia apelada, por más interés que tengan en el litigio, no tienen derecho para interponer este recurso.

2306.—El término para apelar es de diez dias contados desde la notificacion legal de la sentencia, debiendo el apelante mejorar la apelacion dentro de los dos meses siguientes, si la alzada se interpone en la Península é islas Baleares, y de tres en Canarias, y deducir ante el Consejo de Estado la demanda de agravios por medio de uno de sus abogados con poder en forma, ó en su caso por el representante de la administracion y de las corporaciones que están bajo su tutela. Transcurridos aquellos plazos, se declara abierta la apelacion y consentida la sentencia á la primera rebeldía que le acuse el apelado. Esta declaracion no debe hacerla el Consejo de oficio, porque no es asunto de órden público, sino negocio de interés privado.

2307.—Con la demanda debe presentar el apelante:

I. Certificacion de haber interpuesto el recurso y haberse notificado en tiempo y forma.

II. Certificacion sacada con citacion de la sentencia apelada y de la probanza sobre que ésta hubiere recaido.

III. La demanda, contestacion y demás escritos de las partes, si los hubiere (1).

Si el apelado no comparece en el término concedido al apelante, se sigue la instancia en rebeldía.

2308.—Cuando no se hubiere proveido en primera instancia la ejecucion interina de la definitiva, puede la Seccion á solicitud del apelado acordarla desde el primer dia en que se le diere cuenta del negocio; y si se hubiere acordado, puede desde igual época prohibir ó suspender en todo ó en parte la ejecucion interina decretada por el inferior, ó mandar que preste fianza el apelado á quien el inferior no hubiere impuesto la obligacion de otorgarla.

En materia civil la apelacion tiene por regla general efecto suspensivo, y al contrario en los negocios contenciosos de la administracion, en los cuales tiene de ordinario solamente efecto devolutivo. Nace la diferencia de que el curso rápido de éstos

(1) Real órden de 9 de Abril de 1848.

reclama la ejecucion interina de las sentencias; y así, aunque las partes soliciten la suspension de todo procedimiento, el Consejo de Estado no debe acordarla sino cuando median causas graves y urgentes, porque no son únicamente derechos particulares, sino tambien intereses públicos la causa que se ventila. En suma, la urgencia es la presuncion legal en materia administrativa, y la no urgencia es la excepcion que debe ser declarada.

2309.—En la instancia de apelacion se siguen los trámites prescritos para las demás con las modificaciones siguientes:

I. No se admite en la instancia de apelacion ninguna pretension ni excepcion nueva, salvo aquellas que no hubieren podido proponerse en la primera.

II. La Seccion ó la Sala, para mejor proveer, pueden ordenar se practiquen de nuevo las diligencias probatorias de primera instancia que estimaren viciosas é insuficientes. Tambien puede ordenar otra clase de actuacion ó prueba que no se hubiere practicado ante el inferior.

III. El Consejo confirma ó revoca en todo ó en parte la sentencia apelada, proveyendo de nuevo sobre los puntos en que la revoque.

IV. Si la apelacion no hubiese recaido más que sobre un incidente, el Consejo provée tan sólo acerca de él, reservando al inferior la decision de lo principal. Sin embargo, si revocare el fallo del inferior y lo pidiesen todas las partes, podrá pronunciar acerca del fondo de la cuestion.

V. El Consejo no puede fallar sobre ninguno de los capítulos de la demanda que no se hubieren propuesto á la decision del inferior, salvo si se tratare:

I. De compensacion por causa posterior á la definitiva de primera instancia.

II. De intereses y cualesquiera otras prestaciones accesorias vencidas despues de la definitiva.

III. De daños y perjuicios causados desde su pronunciamiento.

2310.—Los recursos de aclaracion y revision contra las definitivas dictadas en apelacion proceden en los mismos casos, término y forma que los deducidos contra las resoluciones finales de los negocios contencioso-administrativos que principian y acaban en el Consejo.

2311.—El procedimiento del recurso de nulidad se ajusta á lo prescrito para el de apelacion.

Cuando este recurso procede por no haber dictado la sentencia el número necesario de jueces, ó por ser la sentencia contraria en su tenor al texto expreso de las leyes, el Consejo de Estado falla luego el proceso en definitiva, y lo devuelve para su ejecucion al inferior; y si procede por razon de incompetencia, el Consejo manda se haga saber á las partes que acudan á dónde y cómo vieren convenirles.

Y por último, cuando el recurso se funda en incapacidad para litigar, en omision de emplazamiento ó citacion para prueba ó sentencia, ó en denegacion de probanza, el Consejo, si procede, repone el proceso al ser y estado que tenia ántes de causarse la nulidad, y lo devuelve al inferior que lo ha formado para que lo continúe y sustancie con arreglo á las leyes (1).

ARTÍCULO 2.º—*Disposiciones generales.*

2312.—Plazos y efectos de su transcurso.
2313.—Condenacion en daños y perjuicios.
2314.—Conclusion.

2312.—Los plazos señalados por dias se entienden de los útiles, no comprendidos el de la fecha ni el del vencimiento. Cuando el plazo concluye en domingo ú otro dia de fiesta legal, se proroga hasta el siguiente.

El Consejo no puede reducir ni extender estos plazos, excepto cuando se halla expresamente autorizado para ello, porque los procedimientos son de órden público. Aun entónces debe usar de su prudente arbitrio con parsimonia, no otorgando sino el tiempo necesario para que se ejecute el acto, ni prorogándolo sin justa causa.

El transcurso del término señalado para el ejercicio de algun derecho irroga la pérdida de este derecho, á no ser que ocurra la muerte de la parte interesada, en cuyo caso se suspende y no vuelve á correr contra sus herederos sino desde el vencimiento del concedido para hacer inventario ó deliberar; pero sólo si el

(1) Reglamento cit., arts. 251-268.

heredero aprovecha todo el tiempo que la ley le concede para usar de este beneficio. En otro caso la suspension es de treinta dias contados desde que el heredero expresa ó tácitamente hubiese aceptado la herencia, á no ser que desde la aceptacion faltasen ménos de treinta dias para concluir el término legal.

El vencimiento del plazo fatal perjudica así á los particulares como á las personas morales ó corporaciones.

La brevedad y el rigor de los plazos son condiciones del procedimiento administrativo.

2313.—Puede ser condenada á satisfacer daños y perjuicios:

I. La parte que solicite señalamiento de término alegando falsos motivos.

II. La que para asegurar su demanda ó defensa recurre á falsas alegaciones y negativas, ó imputaciones calumniosas ó cualquiera otro medio reprobado ó de mala fe.

III. La que sin legítimo fundamento deduce recursos de interpretacion, revision, nulidad ó apelacion de una definitiva que no fuere susceptible de ellos.

IV. Aquella cuya apelacion se estimase temeraria.

V. La que en virtud de sentencia ó actos cancelados á consecuencia de pago ú otro modo legítimo de extinguirse las obligaciones, hubiere conseguido que se proceda contra la persona ó bienes de su adversario.

VI. La que con desprecio de las providencias del Consejo infrinja la prohibicion que se le haya impuesto, ó no restituya los bienes que detentare.

Las multas que imponga el Consejo no pueden exceder de 2.500 pesetas, y la condena de daños y perjuicios debe comprender la indemnizacion completa de los causados. En caso de concurrencia contra los bienes de la parte condenada entre la multa y la indemnizacion de daños, se satisface ésta con preferencia.

Dichas penas se imponen con audiencia de la parte á quien se aplican, prévio depósito de la multa, si consisten en ella (1).

2314.—Tal es la índole de los juicios administrativos: fórmulas sencillas, trámites breves, plazos cortos é improrogables, sentencias motivadas, y por lo comun interinamente ejecutorias, constituyen su carácter. Ni tanta lentitud como en los procedimientos civiles, ni tanta rapidez que puedan quedar indefensas las partes.

(1) Reglamento cit., arts. 269 y sig., y real decreto de 20 de Junio, art. 4.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA (*).

I.

Alcaldes.

2315.—Del principio legal que la administracion es libre y responsable, se sigue:

Que en todos los grados de la jerarquía administrativa debe acompañar á la potestad reglamentaria la potestad de correccion y disciplina (1).

2316.—Del principio que los alcaldes son delegados de la autoridad superior y administradores de los pueblos, se sigue:

I. Que pueden reprimir gubernativamente ciertas faltas leves sin necesidad de acudir á las formas judiciales, y aplicar las correcciones señaladas á los infractores de las leyes, reglamentos de administracion pública y bandos de buen gobierno.

II. Que pueden decretar embargos por via de apremio para hacer efectiva la correccion pecuniaria, porque esta providencia es un acto del procedimiento gubernativo (2).

III. Que no son justiciables de la jurisdiccion ordinaria, cuan-

(*) Usamos en gracia de la brevedad las iniciales C. R. para significar que la doctrina del texto es jurisprudencia establecida á consulta del *Consejo Real*, T. C. del *Tribunal Contencioso-administrativo*, y C. E. del *Consejo de Estado*. Por lo demás es sabido que estos actos de la administracion se publican en forma de reales decretos.

Asimismo conviene advertir que la jurisprudencia administrativa ha variado con la legislacion, y que cada caso debe decidirse conforme á las leyes y reglamentos que regian cuando ocurrieron las dudas ó cuestiones.

(1) La potestad disciplinar es el complemento de la potestad reglamentaria. Para que el poder de ejecutar las leyes de interés comun sea eficaz, es forzoso añadir al imperio la jurisdiccion.

(2) C. R. 18 de Febrero de 1857.

do por un agravio verdadero ó presunto se reclama contra ellos la indemnizacion de daños y perjuicios causados por sus providencias (1).

IV. Que al gobernador de la provincia corresponde emendar de oficio ó á instancia de parte los abusos cometidos por un alcalde al imponer cualesquiera multas, ejerciendo actos de gestion administrativa (2).

V. Que sólo la autoridad que entiende en la cuestion, ó la superior por via de emienda, es la competente para graduar la justicia ó la conveniencia de que el embargo se alce ó subsista hasta la ejecucion de la providencia (3).

VI. Que los jueces del partido no pueden apercibir ni condenar en costas á los alcaldes cuando proceden gubernativamente, porque no son competentes para conocer de los asuntos propios de la administracion (4).

VII. Que cuando el gobernador de la provincia alza ó reduce las multas impuestas por los alcaldes, ejerciendo actos de gestion administrativa, no procede ninguna oposicion de parte de la Audiencia del territorio (5).

VIII. Que cuando el Gobierno aprueba la providencia del alcalde, ni éste es justiciable de la jurisdiccion ordinaria, ni aquél de la ordinaria ú otra especial, sino de la alta jurisdiccion de las Córtes (6).

2317.—Del principio que los alcaldes son administradores de los pueblos, se sigue:

I. Que pueden publicar los bandos y aplicar gubernativamente las correcciones señaladas en las leyes y reglamentos de policía y en las ordenanzas municipales (7).

II. Que pueden asimismo reprimir las infracciones de las costumbres legítimas y de los pactos y concordias establecidas en

(1) C. R. 29 de Noviembre de 1848.
(2) C. R. 18 de Marzo de 1857.
(3) C. R. 18 de Febrero de 1857.
(4) C. R. 7 de Marzo de 1847.
(5) C. R. 25 de Mayo de 1846.
(6) C. R. 29 de Noviembre de 1848. La aprobacion del Gobierno confirma la providencia del alcalde y produce el mismo efecto que si la autoridad inferior hubiese procedido con mandato expreso de la superior. Por ella el Gobierno hace suyos los actos del alcalde y asume toda la responsabilidad en que hubiera podido incurrir abusando de la potestad de correccion y disciplina. La cuestion administrativa pasa á ser cuestion política, y la responsabilidad del alcalde se transforma en responsabilidad del ministro.
(7) C. R. 22 de Diciembre de 1846.

los pueblos y aprobadas por la autoridad competente, porque tienen fuerza de ordenanza municipal (1).

2318.—Del principio que la autoridad municipal es el custodio único y legítimo en juicio y fuera de él de los intereses del comun, se sigue:

Que no procede ningun recurso ante la jurisdiccion ordinaria contra los actos ejecutorios de los alcaldes en cuanto administradores de los pueblos (2).

II.

Aprovechamientos comunes.

2319.—Del principio legal que pertenece á la administracion el arreglo de los usos y disfrutes comunes, se sigue:

Que las cuestiones de posesion á que dieren lugar se resuelven por la via gubernativa, las contenciosas son de la competencia de los tribunales administrativos, y las de propiedad deben reservarse á la jurisdiccion ordinaria (3).

2320.—Del principio que las facultades de los Ayuntamientos para ordenar la policía rural serian incompletas y no llenarian su objeto si no comprendiesen la de restituir al disfrute comun los aprovechamientos rurales usurpados por un particular, se sigue:

I. Que su autoridad sólo alcanza hasta destruir toda usurpacion reciente, y de fácil comprobacion, porque en las no recientes ya no puede proceder como encargado de la policía rural.

II. Que no alcanza á disponer de un prédio de que se halla una tercera persona en quieta y pacífica posesion por largo tiempo; porque no siendo la usurpacion fácil de comprobar, el acto de conservacion se confunde con las acciones derivadas de la posesion ó dominio del comun respectivo, las cuales deben ejercitarse segun la ley ante los tribunales ordinarios (4).

III. Que tampoco alcanza á verificar el deslinde de los terrenos comunes, porque no se trata de usurpaciones más ó ménos re-

(1) C. R. 6 de Junio de 1846.
(2) C. E. 31 de Octubre de 1862.
(3) C. R. 18 de Agosto de 1847.
(4) C. R. 18 de Octubre de 1848; C. E. 30 de Setiembre de 1858 y 19 de Diciembre de 1860.

cientes y de fácil comprobacion, sino de hechos antiguos y dudosos que exigen, para ponerlos en claro, un apeo formal con presencia de documentos, informaciones de testigos y otras diligencias necesarias en un juicio de propiedad (1).

IV. Que el acto de conservacion supone siempre el derecho declarado y reconocido á los aprovechamientos que son objeto del reintegro (2).

V. Que toda usurpacion tolerada ó consentida por espacio de un año y un dia, tiempo bastante para ganar la posesion actual ó momentánea segun derecho, no se reputa reciente, ni se puede destruir por medio de un acto conservatorio, como si fuese un despojo manifiesto (3).

2321.—Del principio que corresponde á los tribunales administrativos la decision de las cuestiones relativas al uso de los aprovechamientos comunales cuando lleguen á ser contenciosas, se sigue:

I. Que conocen de las cuestiones á que diere motivo el uso que un particular hiciere de su propiedad, en cuanto pueda perjudicar al aprovechamiento comun, porque lo que menoscaba el disfrute daña el derecho mismo y es objeto de un acto de conservacion (4).

II. Que median en las contiendas entre particulares cuando el interés de los contendientes está enlazado con el uso de estos aprovechamientos, y el resultado del litigio no puede ser otro que establecer reglas ó aplicar las establecidas para ordenar los disfrutes comunes (5).

III. Que cualquiera ilegal variacion de un camino vecinal debe ser corregida por el Ayuntamiento, toda vez que es la única

(1) C. R. 24 y 26 de Marzo de 1847.—Las facultades que las leyes conceden á los alcaldes y Ayuntamientos para administrar y conservar los bienes del comun no se extienden á ejercer por sí actos de dominio en un prédio de que está en quieta y pacífica posesion un tercero que pasa por su legítimo dueño, salvo el caso de ser fácil á la autoridad municipal hacer préviamente notorio que esta posesion es la usurpacion manifiesta y reciente de una propiedad comunal. El deslinde de los terrenos comunes envuelve la declaracion de un derecho de propiedad; y cuando un alcalde ó Ayuntamiento pretenden decidir esta cuestion, procede la admision del interdicto posesorio contra sus providencias. Entónces no hay materia contencioso-administrativa que pueda atribuir el conocimiento del negocio á la administracion, ni fundamento á una contienda de competencia. C. R. 7 de Enero de 1857.

(2) C. E. 6 de Abril de 1859.

(3) C. E. 30 de Enero de 1871 y 1.º de Marzo de 1872.

(4) C. R. 30 de Enero de 1847.

(5) C. R. 31 de Julio de 1850.

autoridad competente para tomar acuerdos relativos á la conservacion y arreglo de las vias públicas comunales (1).

IV. Que las cuestiones relativas, no al uso de este derecho, sino al derecho mismo, son de la competencia ordinaria (2).

2322.—Del principio que los aprovechamientos comunes son el disfrute de los bienes que los vecinos de cada pueblo poséen *pro indiviso* con aplicacion á un uso colectivo, se sigue:

I. Que las cuestiones de interés puramente privado ó de particular á particular en que se ventilan derechos de propiedad ó participacion en los aprovechamientos comunes y otras semejantes, son extrañas á la administracion, porque faltan el interés comun que las determina y el acto administrativo que las provoca (3).

II. Que se reputan equivalentes á un aprovechamiento comun los intereses colectivos de la agricultura y de la industria representados por los propietarios de un pago, una comunidad de regantes, etc., si forman una corporacion sujeta á la inspeccion administrativa (4).

III. Que la manera con que los pueblos disfrutan generalmente los bienes de propios arrendándolos y aplicando las rentas á los gastos vecinales, no permite calificarlos de aprovechamientos comunes (5).

2323.—Del principio que los pactos y concordias establecidas entre los pueblos para arreglar el aprovechamiento de las aguas, bien hayan sido aprobadas por la autoridad competente, bien se hallen sancionadas por la costumbre, constituyen una verdadera ordenanza ó reglamento ó régimen de riego, se sigue:

Que el conocimiento de las cuestiones que versan acerca de la

(1) C. E. 17 de Diciembre de 1871.

(2) C. R. 6 de Marzo de 1847.

(3) C. R. 25 de Octubre de 1846, 25 de Agosto de 1847, 5 de Febrero de 1850, etc.

(4) C. R. 25 de Agosto de 1847 y 5 de Febrero de 1850 y C. E. 18 de Abril de 1860.

No es muy conforme con esta jurisprudencia la declaracion posterior «que no puede calificarse de administrativo el contrato celebrado entre un particular y una colectividad de regantes que no tiene carácter público.» C. E. 20 de Octubre de 1870.

La formacion de una comunidad de regantes es forzosa en ciertos casos, y en otros voluntaria; pero una vez legalmente constituida, forma sus ordenanzas de riego y las somete á la aprobacion del Gobierno, con lo cual adquiere carácter público. Ley de aguas de 3 de Agosto de 1866, arts. 279 y sig.

Asi pues, no hay verdadera comunidad de regantes sin carácter público. Acaso por esto mismo usó el Consejo de Estado de la palabra *colectividad*, para denotar cierto número de regantes libremente asociados, y no asociacion legalmente constituida.

(5) C. R. 24 de Marzo de 1847.

manera de llevar á cabo el disfrute contenido en estos pactos y concordias, pertenece á los gobernadores de provincia, como encargados de velar por la observancia de dichas ordenanzas y reglamentos (1).

2324.—Del principio que la administracion no puede lastimar los derechos particulares que la ley protege, se sigue:

Que las concesiones de aguas otorgadas por los Ayuntamientos y los permisos concedidos por los gobernadores de provincia para nuevos riegos, envuelven por su naturaleza la cláusula de sin perjuicio de tercero que las hace condicionales y revocables por la oposicion legítima de un particular (2).

2325.—Del principio que las cuestiones de riegos son cuestiones de hecho que deben resolverse arbitralmente miéntras no se ventilen derechos, ó no fueren relativas á infracciones del Código penal, se sigue:

Que su conocimiento y decision pertenecen á los tribunales administrativos (3).

2326.—Del principio que los Ayuntamientos están autorizados para disponer las cortas en los montes del comun, se sigue:

Que la simple denuncia de una corta no autoriza á los jueces de primera instancia para abrir una formal pesquisa, porque ésta exige siempre la noticia de un delito, sin cuya condicion es ilegal (4).

2327.—Del principio que las leyes de division territorial no alteran los derechos de comunidad de los pueblos en los prados, pastos, abrevaderos y demás usufructos que han poseido en comun, se sigue:

Que á la administracion toca mantener la posesion de las aguas, pastos públicos y otros cualesquiera aprovechamientos de una sierra, ó de la tierra de ciudad ó villa, ó del sesmo, ó de

(1) C. R. 5 de Mayo de 1852 y 3 de Marzo de 1853, y C. E. 1.º de Abril de 1863.

(2) C. R. 25 de Octubre de 1846 y 25 de Agosto de 1847.—Es consecuencia de esta doctrina que los jueces de primera instancia pueden admitir interdictos posesorios contra dichas providencias, porque el fallo de los tribunales no recae sobre el acto administrativo de la concesion, sino sobre la condicion con que fué otorgada. El juicio sumarísimo en estos casos no se opone al acto administrativo, ni lo modifica, sino que conduce á declarar si existe ó no existe un derecho anterior á la concesion.

(3) C. R. 31 de Marzo de 1852.

(4) C. R. 16 de Abril de 1847.—Cuando no hay denuncia de un delito debe suponerse que la corta es legal, porque milita en favor de toda autoridad, agente ó corporacion encargada de una atribucion propia y conocida, la presuncion de que procede con arreglo á la ley, miéntras no se pruebe lo contrario.

otro distrito comun tal como existe de antiguo, hasta que alguno de los pueblos haya intentado novedades en perjuicio de los demás (1).

III.

Arbitrios municipales.

2328.—Del principio legal que á los Ayuntamientos corresponde fijar el modo de recaudar los arbitrios municipales establecidos con su acuerdo ó mediante concordias aprobadas por la autoridad competente, se sigue:

I. Que las cuestiones relativas á si los arrendatarios se apartan, ó no, de la antigua costumbre ó de las condiciones estipuladas, porque versan sobre el modo de recaudacion, son de la competencia administrativa (2).

II. Que las tocantes á la recaudacion é inversion, con la cuenta y razon debidas, de los arbitrios puestos por concordia á cargo de los acreedores censualistas, pertenecen á la jurisdiccion ordinaria, porque en virtud del pacto adquirieron éstos un derecho de posesion prendaria tan inviolable como la propiedad de los particulares, y como ella está bajo la custodia de la autoridad judicial (3).

III. Que miéntras subsistan dichos arbitrios, la administracion no tiene ni puede tener con respecto á ellos otro carácter que el de un deudor obligado; y cesando, tocaria privativamente á la administracion determinar la subrogacion debida por ser de su propia competencia todo lo que se refiere al pago de las deudas de los pueblos (4).

Del principio constitucional que á los tribunales corresponde exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, se sigue:

Que la administracion debe dejar expedita la accion de la justicia contra los abusos de las autoridades encargadas de la imposicion y cobranza de los arbitrios municipales, siempre que no

(1) C. R. 23 de Febrero de 1847.
(2) C. R. 31 de Julio de 1847.
(3) C. R. 22 de Agosto de 1848.
(4) Ibid.

se exija la decision prévia de ninguna cuestion administrativa (1).

IV.

Autorizacion para contratar.

2329.—Del principio que la autorizacion necesaria á los Ayuntamientos para celebrar contratos no constituye propiamente un acto de gobierno, sino un mero acto de tutela administrativa, se sigue:

I. Que la autorizacion prévia y la aprobacion del contrato por la autoridad superior no pueden producir competencia á favor de la jurisdiccion administrativa.

II. Que tampoco pueden impedir la cuestion de nulidad nacida de causas distintas é independientes de aquel requisito, porque la cuestion es por su naturaleza de derecho comun (2).

V.

Autorizacion para litigar.

2330.—Del principio que la autorizacion para litigar cuando es necesaria á los Ayuntamientos reviste el carácter de un acto de tutela administrativa, se sigue:

I. Que la jurisdiccion ordinaria no conoce válidamente de una cuestion ordinaria sin la autorizacion prévia, porque no le compete el conocimiento en la forma usada con los particulares (3).

II. Que si conoce sin la autorizacion prévia, procede la declaracion de nulidad de todo lo actuado, porque hay vicios sustanciales en el procedimiento (4).

III. Que no se necesita autorizacion para litigar ante los tribunales administrativos, ya porque la declaracion de que procede la via contenciosa equivale á semejante requisito, y ya por-

(1) C. E. 6 de Febrero y 11 de Julio de 1872.
(2) C. R. 22 de Setiembre de 1847.
(3) C. R. 30 de Noviembre de 1848.
(4) Ibid.

que litigando dentro de esta competencia, carece de objeto el acto de tutela administrativa (1).

VI.

Autorizacion para procesar.

2331.—Del principio que la autorizacion para procesar á los empleados públicos se deriva de la teoría constitucional de la delegacion de las facultades propias del poder ejecutivo en sus agentes ó encargados de los diversos ramos de la administracion, cuya delegacion implica la idea de la responsabilidad que dichos agentes contraen por los actos en que intervienen bajo tal concepto, se sigue:

I. Que la garantía de la autorizacion sólo procede cuando el acto que motiva el procedimiento contra el funcionario de la administracion es, en primer lugar, esencialmente administrativo, y despues cuando ha sido cometido por individuos directamente dependientes de ella (2).

II. Que esta garantía no alcanza á los dependientes ó encargados de los funcionarios públicos (3).

III. Ni á las autoridades ó agentes de la administracion culpables de haber distraido el producto de una prestacion voluntaria ó cuestacion particular, aunque sea con destino á una obra ó servicio público (4).

2332.—Del principio legal que no se puede procesar á ninguna autoridad ni agente administrativo por delitos ó faltas cometidas en el ejercicio de sus atribuciones sin la autorizacion superior, se sigue:

(1) El Consejo Real dijo: «Considerando que el alcalde... fué implícita y suficientemente autorizado para litigar por el gobernador de la provincia en el mero hecho de haber éste transmitido la demanda y expediente gubernativo al Consejo provincial, invocando la via contenciosa, etc.» 17 de Noviembre de 1847. Esta doctrina parece confirmar nuestra opinion, porque el Consejo Real declaró procedente la demanda ante el Consejo provincial sin la autorizacion que se necesita para litigar en un tribunal ordinario, Por lo demás la jurisprudencia administrativa debe entenderse limitada por la ley de 20 de Agosto de 1870 á los Ayuntamientos que intentan deducir alguna demanda á nombre de pueblos menores de 4.000 habitantes.

(2) C. E. 5 de Marzo de 1864.

(3) C. E. 26 de Febrero de 1863.

(4) C. E. 4 de Abril de 1863.

I. Que en los casos de malversacion de fondos públicos, toca á la administracion hacer el prévio exámen de las cuentas, porque sin verificar de antemano los hechos contenidos en la denuncia, y sin calificar el abuso por la autoridad competente, no hay motivo para la formacion de causa (1).

II. Que miéntras no se hiciere esta calificacion gubernativa de los datos y documentos suministrados en la denuncia, no tiene estado el asunto para pasar á la via judicial (2).

III. Que no procede la autorizacion administrativa cuando los alcaldes cometen delitos ó faltas con el carácter de auxiliares y delegados de los jueces de primera instancia, pues entónces son directa é inmediatamente responsables de sus actos al superior jerárquico en el órden judicial (3).

IV. Que tampoco procede cuando los alcaldes, en los casos en que fuere potestativo reprimir una falta por la via gubernativa ó en forma de juicio, proceden contra el culpado contra las solemnidades del derecho (4).

V. Ni cuando los alcaldes cometen un delito fuera del territorio sujeto á su jurisdiccion (5).

VI. Ni cuando la autoridad superior implícita ó explícitamente aprueba la conducta del inferior, porque entónces hace suyos los actos de éste, y resume toda la responsabilidad en que hubiera podido incurrir (6).

VII. Ni tampoco cuando consta que el inferior acordó dar cuenta de lo hecho al superior, porque está pendiente de resolucion (7).

2333.—Del principio que la administracion y la justicia son dos poderes distintos é independientes en el ejercicio de sus atribuciones, se sigue:

I. Que cuando el superior en el órden administrativo advierta algun exceso ó abuso en los actos de sus subalternos, digno de tan severo castigo que no alcance á reprimirlo dentro de los límites de su autoridad, debe pasar el tanto de culpa al tribunal

(1) C. R. 1.º de Octubre de 1846.
(2) C. R. 30 de Abril de 1851.
(3) C. R. 18 de Setiembre de 1846.
(4) C. R. 30 de Noviembre de 1856.
(5) C. E. 26 de Febrero de 1863.
(6) C. R. 29 de Noviembre de 1848.
(7) C. E. 15 de Abril de 1868.

competente, absteniéndose de dictar resolucion gubernativa en punto á si la falta merece, ó no, la formacion de causa (1).

II. Que miéntras exista una cuestion prévia de órden administrativo, como el exámen de cuentas, el cumplimiento de las condiciones de un contrato, etc., los actos de los funcionarios públicos no pueden ser objeto de un procedimiento judicial (2).

III. Que una vez concedida por el gobernador de la provincia la autorizacion para procesar á empleados de su dependencia, no há lugar á resolver por el tribunal ordinario si está bien ó mal concedida, porque á la autoridad civil toca apreciar su propia competencia para el conocimiento del negocio, y constando su denegacion ó desistimiento, no se la puede compeler á que ejercite su derecho (3).

IV. Que la facultad exclusiva de los jueces y tribunales para castigar los delitos, envuelve la facultad tambien exclusiva de calificar un hecho de delito, y proceder á lo que segun las leyes corresponda (4).

V. Que incoado el procedimiento criminal contra un alcalde, la suspension en el ejercicio de sus funciones durante el proceso, puesto que el gobernador no halla ya términos hábiles para interponer su veto administrativo, pende del criterio judicial (5).

2334.—Del principio que la ley establece, para que pueda haber libertad de discusion, que las sesiones de los Ayuntamientos sean reservadas, se sigue:

Que no procede la autorizacion para procesar á los concejales por las palabras que en ellas pronuncien, aunque lleguen á noticia de alguna persona extraña á la corporacion, y ésta las crea ofensivas y las denuncie como injuriosas, debiendo ser corregido cualquier exceso por el presidente ó el gobernador en uso de su potestad disciplinar (6).

(1) C. R. 10 de Mayo de 1847.
(2) C. E. 7 y 22 de Octubre de 1863.
(3) C. R. 12 de Febrero de 1857.
(4) C. R. 18 de Setiembre de 1846.
(5) C. E. 4 de Febrero de 1863.
(6) C. E. 30 de Setiembre y 9 de Octubre de 1863.—Consultando el Consejo de Estado al Gobierno en materia de autorizaciones para procesar á los empleados públicos, emplea cuatro fórmulas distintas segun los casos.

I. Dice lisa y llanamente que debe concederse, si procede con arreglo á las leyes.

II. Si no procede, dice que debe negarse.

III. Dice que no debe otorgarse, *por ahora*, cuando por no haber recibido los jueces las sumarias informaciones para comprobar la existencia de un delito, no puede legalmente

VII.

Bienes nacionales.

2335.—Del principio legal que los expedientes de subasta y venta de bienes nacionales son puramente gubernativos miéntras que los compradores no estén en plena y pacífica posesion, y quedando terminadas la subasta y venta con todas sus incidencias, entren aquéllos en el goce perfecto de los derechos de propiedad y pasen dichos bienes á la clase de particulares, se sigue:

I. Que las diligencias necesarias para obtener la posesion de una finca procedente de bienes nacionales, son de la competencia administrativa, porque no puede considerarse plena y efectiva hasta que no les fuere posible ejercer en toda su extension el dominio absoluto.

II. Que las dudas sobre límites y condiciones de la posesion dada, la despojan del carácter de quieta y pacífica, y por tanto este incidente de la subasta debe resolverse por la autoridad administrativa (1).

III. Que asimismo pertenece á la administracion declarar las excepciones contenidas en la ley y rectificar las equivocaciones que hubiere cometido al aplicarla, decidiendo las reclamaciones particulares por la via gubernativa (2).

IV. Que cuando estas cuestiones pasen á ser contenciosas, deben ventilarse ante los tribunales administrativos (3).

V. Que llegando la cuestion á tal estado, procede citar de evic-

procederse contra nadie, sea ó no funcionario del órden administrativo, porque falta la base de todo procedimiento criminal. Por otra parte conviene no dar una negativa que cierre la puerta á nuevas gestiones, si el delito se averigua, hasta descubrir y castigar al culpado.

IV. Por último declara que la autorizacion es innecesaria, ya porque el delito no hubiese sido cometido en el ejercicio de funciones administrativas, y ya porque aun siendo de tal naturaleza, se hallo exceptuado de la garantía por las leyes. C. E. 22 de Abril de 1863.

No olvide el lector que esta jurisprudencia, así como la que se deriva del principio que los Ayuntamientos celebran sus sesiones á puerta cerrada, sólo es aplicable á los casos anteriores á las leyes que suprimieron la autorizacion para procesar, y ordenaron que fuesen públicas las sesiones de los Ayuntamientos. V. núms. 166 y 587.

(1) C. R. 2 de Enero de 1857.

(2) C. R. 30 de Agosto de 1846.

(3) C. R. 7 de Marzo y 30 de Noviembre de 1850.

cion á los representantes de la Hacienda pública, porque les corresponde entender á prevencion y dictar providencia gubernativa en los casos en que siendo interesado el fisco, se ventilen derechos y acciones transmitidas á los compradores de bienes nacionales (1).

2336.—Del principio legal que á la administracion toca conocer de las cuestiones que se promuevan sobre validez ó nulidad, inteligencia, designacion de persona y cosa y efectos de los contratos de ventas de fincas y censos desamortizados y redencion de éstos, se sigue:

I. Que los actos posteriores á la venta hecha por el estado é independientes de la subasta, no se reputan cuestion incidental (2).

II. Que los litigios que se susciten entre dos compradores de bienes nacionales, son ajenos á la administracion, porque no mediando ningun interés general, cesa su competencia (3).

2337.—Del principio que el contrato de venta de bienes nacionales no se perfecciona hasta que recae la aprobacion de la Junta Superior de ventas, se sigue:

Que los Ayuntamientos pueden pedir que se excluyan de la enajenacion los bienes de aprovechamiento comun que se hallan exceptuados, miéntras el contrato no se perfeccione ó consume conforme á derecho (4).

2338.—Del principio que la autoridad judicial debe respetar la libertad de accion de la autoridad administrativa, se sigue:

I. Que los jueces ordinarios de primera instancia no deben admitir recursos ni demandas relativas á los bienes nacionales, y á las obligaciones, servidumbres ó derechos á que puedan estar sujetos, ántes de terminar la competencia administrativa (5).

II. Que cuando ocurran dudas sobre límites y condiciones de la posesion dada, deben abstenerse de admitir ningun interdicto, porque estando la cuestion pendiente de una decision administrativa, no sólo seria mezclarse en negocios extraños á su

(1) C. R. 7 de Marzo y 30 de Noviembre de 1850.

(2) C. E. 25 de Noviembre de 1863 y 26 de Febrero y 5 de Marzo de 1864.

(3) C. E. 13 de Mayo de 1864.

(4) C. E. 12 de Noviembre de 1863 y 28 de Mayo de 1864.

(5) C. R. 17 de Noviembre de 1847.—Sin embargo, cuando se promueven litigios sobre servidumbres ó gravámenes de bienes nacionales para cuya decision sea menester examinar títulos ó documentos anteriores á la subasta, la cuestion será ordinaria, porque no puede resolverse por la via de la interpretacion de un acto administrativo.

competencia, sino que además se correria el riesgo de que resultaran y se ejecutaran á la vez dos providencias contradictorias sobre una cuestion que en el fondo es la misma (1).

VIII.

Competencias.

2339.—Del principio legal que las competencias son de órden público, se sigue:

I. Que se pueden promover y se deben decidir cuando aparezcan, cualesquiera que sean el estado del pleito y los actos de aquiescencia de las partes para prorogar la jurisdiccion; porque no es permitido sustituir la voluntad de los particulares á la regla comun establecida por la autoridad competente (2).

II. Que no es potestativo, sino obligatorio provocarlas y reclamar la inhibicion de la autoridad incompetente; porque el conocimiento exclusivo de los negocios propios de la administracion no es un privilegio personal renunciable á favor de tercero (3).

III. Que debe hacerse declaracion de competencia ó incompetencia sin esperar peticion de tercera persona, y sin atender á la sumision ó no sumision de los particulares; porque los actos individuales no obstan á la cuestion de interés general (4).

IV. Que la decision de toda competencia no obsta ni puede obstar para que la administracion ó los particulares que se crean interesados entablen ante los tribunales las acciones que vieren corresponderles en derecho (5).

2340.—Del principio que sólo el gobernador de la provincia puede suscitar competencias, se sigue:

I. Que no deben revindicar el conocimiento de los negocios administrativos las Comisiones provinciales, porque la ley encomienda la defensa de su jurisdiccion á la administracion activa (6).

(1) C. R. 2 de Enero de 1857.
(2) C. R. 5 de Julio de 1848.
(3) C. R. 22 de Febrero de 1848.
(4) C. E. 8 de Junio de 1862 y 9 de Diciembre de 1863.
(5) C. E. 1 de Junio de 1862.
(6) C. R. 26 de Mayo de 1846, etc.

II. Ni tampoco los gobernadores de provincia como presidentes de estos tribunales, porque entónces no tendrian más representacion que la de los cuerpos mismos que presiden (1).

III. Ni las Diputaciones provinciales, porque el gobernador de la provincia vela por la integridad de sus atribuciones (2).

IV. Ni los administradores de fincas del estado, porque toca al superior dejar expedito el ejercicio de sus facultades (3).

V. Ni otros cualesquiera agentes ó cuerpos de la administracion, porque si todos ellos pudiesen mover contiendas de jurisdiccion y atribuciones á la autoridad judicial, estaria mal seguro el respeto que se debe á la independencia de su ministerio (4).

VI. Ni los juzgados ó tribunales por exceso de atribuciones, porque no tendria la administracion toda la libertad que requiere la naturaleza de sus funciones, si pudiesen aquéllos promoviendo competencias, poner estorbos al ejercicio de las propias de las autoridades administrativas (5).

2341.—Del principio que toda competencia supone un encuentro entre dos ó más autoridades de distinto órden que pretenden ó rehusan conocer de un asunto, se sigue:

I. Que así como los gobernadores de provincia deben entablar la positiva, cuando la autoridad judicial en cualquiera de sus grados entiende en un negocio cuyo conocimiento pertenece á la administracion, deben promover la negativa, cuando por el contrario la misma autoridad judicial, resistiendo entender en un asunto para el que es competente, sostiene que está fuera de la órbita de la justicia, y que corresponde á la autoridad administrativa (6).

II. Que no es caso de competencia la reclamacion de documen-

(1) C. R. 30 de Enero de 1847.

(2) C. R. 27 de Octubre de 1847 y 10 de Diciembre de 1850.

(3) C. R. 17 de Marzo de 1852.

(4) C. R. 26 de Mayo de 1846.

(5) C. R. 24 de Marzo, 26 y 27 de Mayo de 1847, y 16 de Diciembre de 1870.—El principio fundamental que deposita la facultad de suscitar competencias sólo en manos de la autoridad administrativa, no puede perjudicar á los particulares interesados, porque interponiendo ante ella la oportuna declinatoria, logran el mismo resultado que hubieran obtenido por medio de la competencia; ni tampoco se debe reputar opuesto al derecho que por regla general compete, así á los tribunales ordinarios, como á las jurisdicciones de todas clases para defender la integridad de su fuero, porque se halla garantida por la imparcialidad del Monarca, jefe supremo del poder ejecutivo, y en este concepto, jefe tambien supremo y comun de la autoridad judicial y natural regulador de su competencia. C. R. 18 de Junio de 1846.

(6) C. E. 25 de Mayo de 1863.

tos necesarios para hacer prueba en juicio (1), aunque se refieran á un asunto administrativo, porque no es todavía conocer de la causa, y de consiguiente no hay motivo de controversia (2).

III. Ni que un agente de la administracion preste ó no, sus declaraciones en un asunto del todo ajeno á la intervencion de aquélla, porque esta controversia no tiene por objeto atraer al conocimiento de la autoridad administrativa el asunto en que entiende otra de diferente línea (3).

IV. Ni tampoco ántes de que el juez ó tribunal declaren procedente la demanda, porque miéntras no hagan esta declaracion, no concurre la circunstancia de que dos autoridades, una administrativa y otra judicial, intenten conocer del mismo asunto (4).

2342.—Del principio constitucional que las autoridades administrativa y judicial son independientes en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, se sigue:

I. Que toca exclusivamente á la administracion resolver las cuestiones de policía urbana, reservando á los tribunales las relativas á servidumbres de interés privado y las reclamaciones de indemnizacion correspondiente en razon de los derechos perjudicados, pero dejando siempre á salvo los actos de la autoridad administrativa en uso de sus legítimas atribuciones (5).

II. Las que se susciten sobre deslinde de cáuces y terrenos adyacentes, así cómo las que se promuevan sobre aprovechamientos comunes, á no ser que en ellas se ventile el derecho de propiedad, pues la competencia de la administracion se limita á mantener el estado posesorio, sin perjuicio de que el particular que se estime agraviado en sus derechos civiles pueda acudir á los tribunales en el juicio plenario correspondiente (6).

III. Las que se promuevan con motivo del deslinde de las servidumbres pecuarias y otras de utilidad pública, cuya conservacion pertenece á la autoridad administrativa, miéntras no se exceda de su derecho á mantener el estado posesorio de la administracion (7).

(1) C. R. 24 de Marzo de 1852.
(2) C. R. 2 de Octubre de 1850.
(3) C. R. 31 de Marzo y 14 de Mayo de 1852.
(4) C. E. 10 de Enero de 1871.
(5) C. R. 20 de Junio de 1858, y C. E. 5 de Mayo de 1859 y 5 de Diciembre de 1860.
(6) C. E. 16 de Noviembre de 1863.
(7) C. E. 15 de Abril de 1872.

IV. Las que se originen con ocasion de fijar los linderos de los montes públicos y de los terrenos que con ellos confinen, miéntras la administracion se limite á mantener su estado posesorio, y sin perjuicio de los recursos legales que procedan ante el poder judicial (1).

V. Las relativas á la policía de montes públicos, su mejora, repoblacion y aprovechamiento, pero no así cuando la administracion se extiende á la averiguacion y castigo de los daños é infracciones que hayan sido el medio de cometer un delito definido en el Código penal (2).

VI. Las tocantes al régimen y policía de las aguas públicas y sus cáuces naturales, y de consiguiente la facultad de suspender cualesquiera obras que se hicieren en el cáuce ó la márgen de un rio, siempre que se pruebe que amenazan desviar la corriente de su curso natural, ó alterar la primera distribucion de las aguas públicas; pero no las que versan sobre aguas que si bien en su orígen pudieron tener el carácter de públicas, lo perdieron desde el momento en que entraron en la posesion y dominio de los particulares por haber sido derivadas de sus cáuces naturales y hallarse ya distribuidas, porque en virtud de estos actos se han constituido derechos civiles, cuya defensa encomiendan las leyes á los tribunales de la jurisdiccion ordinaria (3).

VII. Las declaraciones ó rectificaciones de límites de pertenencias mineras, en lo cual tiene el estado un interés directo é inmediato, así como las intrusiones de unas minas en otras; pero no las reclamaciones en razon de daños y perjuicios ocasionados con este motivo, que competen á la jurisdiccion ordinaria (4).

VIII. Las declaraciones relativas á la validez, subsistencia y efectos de toda concesion administrativa, así como al uso ó ejercicio de los derechos que la misma administracion otorga, sin menoscabo de la competencia exclusiva de la autoridad judicial

(1) C. E. 23 de Mayo y 28 de Noviembre de 1872.
(2) C. E. 15 de Abril, 26 de Junio, 22 y 26 de Agosto, y 15 de Diciembre de 1872.
(3) C. E. 19 de Diciembre de 1870, 25 de Enero de 1871, 27 de Enero y 26 de Junio de 1872.
(4) C. E. 20 de Abril de 1859 y 20 de Febrero de 1863.
La falta del permiso del propietario de una finca para colocar señales referentes al subsuelo de la misma, podrá dar lugar á la accion de responsabilidad contra el funcionario que prescindió de este requisito, pero no es motivo bastante para fundar la competencia de la autoridad judicial. C. E. 28 de Noviembre de 1872.

para determinar la existencia del daño que á los derechos legítimos de un particular haya irrogado la concesion (1).

IX. Las cuestiones prévias en materia penal, cuando de su resolucion por la autoridad administrativa pende el fallo que los tribunales ordinarios ó especiales deben pronunciar (2).

X. Y asimismo las de igual naturaleza que son la base de un procedimiento criminal contra un funcionario público; salvo si la autoridad administrativa pasó el tanto de culpa al juez ó tribunal competente, porque este ácto implica que la administracion se desprende del conocimiento de la cuestion prévia ó la da por resuelta, careciendo ya de la facultad de interrumpir el curso de la justicia (3).

XI. Mas no son de la competencia administrativa las cuestiones sobre validez ó nulidad de las enajenaciones de fincas de propios, porque el hecho de no reservar la ley al conocimiento de la administracion otros contratos que los celebrados con ella, cuando tienen por objeto un servicio ú obra pública ó la venta de bienes nacionales, implícitamente declara que los demás son de la competencia de los tribunales (4).

XII. Ni los contratos particulares, aunque sean relativos á servidumbres públicas, con tal que el fallo que recaiga no haya de perjudicar los derechos que puedan corresponder al comun, miéntras no fuere citado y vencido en juicio (5).

XIII. Ni ménos las cuestiones en que se ventilan derechos de carácter puramente privado desconocidos ó perturbados por los acuerdos de un Ayuntamiento ó de una Diputacion provincial, porque sólo á los tribunales de la jurisdiccion ordinaria corresponde apreciar la validez y eficacia de los títulos de posesion y propiedad en que los particulares se fundan para oponerse á dichos acuerdos (6).

2343.—Del principio que no pueden promoverse contiendas de competencia en negocios terminados por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, se sigue:

I. Que no procede suscitarlas á los jueces de primera instan-

(1) C. E. 26 de Junio de 1872.
(2) C. E. 25 de Enero de 1871.
(3) C. E. 18 de Enero de 1860.
(4) C. E. 2 de Febrero de 1859, 4 de Febrero de 1863 y 20 de Enero de 1873.
(5) C. E. 13 de Octubre y 5 de Noviembre de 1859.
(6) C. E. 26 de Junio de 1861.

cia despues de pronunciar sentencia, en grado de apelacion, en los juicios verbales (1).

II. Ni contra lo convenido en el acto de conciliacion, salvo si se interpone demanda de nulidad en el término legal (2).

III. Ni en los pleitos fenecidos y terminado el juicio por sentencia que cause ejecutoria (3).

IV. Pero sí cerrado el juicio sumarísimo de posesion, porque no puede llamarse pleito ni contencion ordinaria y completa, pues con el proveido del juez no fenece el negocio, ántes queda siempre á salvo el fondo de la cuestion (4).

2344.—Del principio que las competencias deben sustanciarse conforme á las leyes, se sigue:

I. Que el gobernador de la provincia debe oir á la Comision provincial ántes de insistir en declararse competente, para evitar competencias infundadas y como medio de obligar á las autoridades contendientes á proceder con la plenitud de conocimiento y madurez que la brevedad de la sustanciacion permite (5).

II. Que el requerimiento de inhibicion y la persistencia en reputar el asunto propio de sus atribuciones son dos actos distintos que no deben confundirse en uno solo, sin dar lugar á que la autoridad judicial pronuncie su declaracion de incompetencia y se evite el conflicto (6).

III. Que el desistimiento expreso del gobernador tiene la misma fuerza que una sentencia ejecutoria, y el decreto que decide la contienda el carácter de final, de suerte que no cabe ulterior

(1) C. R. 30 de Marzo de 1853, y C. E. 9 de Noviembre de 1859.

(2) C. R. 22 de Abril de 1857.

(3) C. R. 23 de Febrero de 1848.—Si despues de consentida y pasada una sentencia en autoridad de cosa juzgada, se suscita un incidente relativo á su ejecucion ¿podrá promoverse con este motivo la contienda de competencia? El Consejo de Estado declaró que sí, «porque si bien la autoridad administrativa no puede suscitarla en cuestiones falladas y »decididas por los tribunales, esta prohibicion únicamente se entiende en cuanto á lo que »se refiere al fondo del negocio, ó sea á lo que causó ejecutoria, pero no á la parte que hace »referencia á la ejecucion de la sentencia, mucho más cuando está afecta á intereses co»munales ó provinciales.» C. E. 7 de Diciembre de 1859. Más tarde, arrepentido sin duda de su primer movimiento, consultó que debia respetarse la santidad de la cosa juzgada, y no habia lugar á decidir una competencia promovida con ocasion de un incidente relativo á la ejecucion de la sentencia. C. E. 4 de Febrero de 1863. La materia es grave, y hubiéramos apetecido un criterio más seguro en el Consejo de Estado, porque la perplejidad y la contradiccion menoscaban su prestigio y engendran dudas, y de las dudas nacen pleitos excusados. Por lo demás optamos por la segunda decision, que en todo caso es la valedera.

(4) C. R. 18 y 19 de Febrero de 1857 y 6 de Junio de 1858.

(5) C. R. 8 de Enero de 1849, 1.º de Noviembre de 1853 y 7 de Abril de 1858. C. E. 15 de Julio y 7 de Noviembre de 1870, 5 de Febrero, 6 y 22 de Junio y 31 de Octubre de 1871.

(6) C. R. 18 de Abril de 1849.

recurso, ni admite revocacion ni reforma, porque sólo de este modo se evitan las graves complicaciones y embarazos que á la jurisdiccion ordinaria ocasionaria un procedimiento distinto, y aun los daños que fácilmente se causarian á los mismos intereses que la administracion defiende (1).

IV. Que el gobernador, al requerir al juez de inhibicion, debe citar el texto legal en que se apoya para reclamar el conocimiento del asunto de que se trata, porque el juez debe apreciar las razones en que la administracion funda su competencia, pues de otro modo ni habria la discusion necesaria para que las autoridades contendientes insistiesen ó desistiesen, ni tampoco, faltando este requisito esencial, estaria bien defendida la jurisdiccion ordinaria contra las invasiones de la autoridad administrativa (2).

V. Que el juez requerido debe oir al ministerio fiscal y dar traslado á cada una de las partes, porque de otro modo ni la jurisdiccion ordinaria seria bien defendida, ni los particulares interesados tendrian la única intervencion que la ley les concede en esta clase de contiendas (3).

VI. Que el juez, al insistir en declararse competente, debe insertar el dictámen del promotor fiscal ó acompañar copia autorizada, para que el gobernador pueda estimar las razones legales de su insistencia (4).

VII. Que cuando se sustancie en grado de apelacion el artículo de competencia, no sólo debe oirse por segunda vez al ministerio fiscal, sino que al declararse en forma competente la autoridad judicial, debe comunicar al gobernador de la provincia los dictámenes deducidos por dicho ministerio (5).

VIII. Que la circunstancia de ser una de las partes quien haya promovido el requerimiento, no dispensa la observancia de estos trámites esenciales, porque no de otro modo se verá cumplido el deseo del legislador de que medien en la controversia todos los interesados, y que el juez, al dictar su

(1) C. R. 14 de Enero de 1857, 9 de Agosto y 3 de Diciembre de 1870, y 16 de Febrero de 1871.

(2) C. E. 10 de Agosto de 1870, 12 de Febrero, 24 de Agosto y 31 de Octubre de 1871 y 26 de Junio de 1872.

(3) C. R. 3 de Enero y 12 de Julio de 1849, y C. E. 22 de Marzo y 16 de Abril de 1871, y 6 de Marzo de 1873.

(4) C. R. 3 de Enero de 1849 y C. E. 26 de Octubre de 1859.

(5) C. E. 18 de Marzo de 1863.

fallo, tome en cuenta los alegatos y refutaciones respectivas (1).

IX. Que debe siempre ser motivado el auto por el cual se declara el juez competente ó incompetente, no sólo porque es un requisito esencial del procedimiento, sino tambien como garantía de la mútua independencia de la administracion y la justicia (2).

2345.—Del principio que los vicios sustanciales del procedimiento son causa de nulidad, se sigue:

Que por la omision de estos ú otros requisitos semejantes la competencia será *mal formada*, y procederá la declaracion de *no haber lugar á decidirla*.

IX.

Contratos administrativos.

2346.—Del principio legal que á la administracion pertenece proveer á los diferentes servicios públicos, y que celebrar contratos y remates con un tercero para que ejecute estos servicios es un medio indirecto de administrar, se sigue:

I. Que tiene derecho á procurar por la via gubernativa la ejecucion y cumplimiento de las obligaciones contraidas por los empresarios de servicios y obras públicas.

II. Que cuando estas cuestiones se hicieren contenciosas, á los tribunales administrativos corresponde decidir sobre el cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de dichos contratos.

2347.—Del principio que la jurisdiccion administrativa alcanza tan sólo á los casos expresamente determinados en la ley, se sigue:

I. Que estos contratos deben haberse celebrado con la administracion general ó con las provinciales y municipales.

II. Que deben tener ó haber tenido por objeto una obra ó un servicio público (3).

2348.—Del principio que los contratos de obras y servicios públicos deben celebrarse con la administracion en sus distintos

(1) C. R. 8 de Octubre de 1851.
(2) C. E. 16 de Abril de 1871.
(3) C. R. 27 de Julio de 1848.

grados, y que debe guardarse el órden jerárquico de sus autoridades, se sigue:

I. Que el Consejo de Estado conoce en primera y única instancia de las cuestiones relativas á los contratos celebrados directamente con el Gobierno ó por alguna de las direcciones generales.

II. Que las Comisiones provinciales conocen en primera instancia, con apelacion al Consejo de Estado, de las cuestiones relativas á los contratos celebrados con la administracion provincial y municipal (1).

III. Que los contratos celebrados por los Ayuntamientos ó con ellos para otros objetos distintos de una obra ó servicio público, no dan ocasion á cuestiones contencioso-administrativas, sino á cuestiones ordinarias, como de particular á particular, que deben ventilarse en los tribunales competentes (2).

IV. Que, de consiguiente, la enajenacion de bienes de propios no da lugar á cuestiones análogas á las que se suscitan con motivo de los contratos celebrados con la administracion, porque no tienen por objeto un servicio ú obra pública, sino la traslacion del dominio absoluto ó limitado de los bienes que comprenden, y así son de la competencia ordinaria (3).

V. Que cuando al contrayente directo se subroga un tercero, este último contrato queda sujeto al fuero comun, porque es una obligacion particular y de interés puramente privado á la cual no alcanza el privilegio de la jurisdiccion administrativa (4).

VI. Que la concesion administrativa de una obra pública otorgada por el Estado con las solemnidades legales, es independiente de los contratos particulares que el concesionario puede celebrar por sí y bajo su exclusiva responsabilidad para llevar á efecto la construccion de la obra (5).

VII. Que no se reputan contratos administrativos los celebra-

(1) C. R. 23 de Febrero y 4 de Marzo de 1847, etc.

(2) C. R. 23 de Febrero y 14 de Marzo de 1847.—Por la misma razon quedan excluidos los contratos celebrados entre los particulares y las Diputaciones provinciales, y en general, todos aquellos en que intervienen cualesquiera autoridades ó corporaciones administrativas, si no tuvieren por objeto un servicio ú obra pública, por ejemplo, la administracion de bienes, el pago de censos, pensiones, etc. C. R. 23 de Febrero de 1847 y 22 de Abril de 1857.

(3) C. R. 26 de Marzo de 1847.

(4) C. R. 4 de Marzo de 1847.

(5) C. E. 6 de Diciembre de 1872, 13 de Enero y 6 de Marzo de 1873.

dos entre un particular y una colectividad de regantes sin carácter público, es decir, miéntras no constituyan una comunidad con su sindicato y ordenanzas aprobadas por el Gobierno (1).

VIII. Ni los celebrados entre un Ayuntamiento y los particulares, cuando aquél obra en concepto de persona jurídica, pues entónces no salen de la esfera del derecho comun, porque no son actos de administracion, sino de carácter privado (2).

2349.—Del principio que los contratos de servicios y obras públicas deben celebrarse mediante subasta y adjudicacion del remate al mejor postor, se sigue:

I. Que el acto de presentar una proposicion en pliego cerrado produce obligaciones y derechos recíprocos, porque no teniendo la administracion facultad para rechazarla, si está arreglada á las condiciones establecidas, no puede concederse al proponente la de retirarla sin dar lugar á las confabulaciones é inconvenientes que con aquel método se han querido evitar (3).

II. Que miéntras no se acepten las condiciones propuestas, no nace el verdadero contrato, ni existe todavía obligacion de derecho á que puedan quedar ligados los que se dicen contratantes (4).

III. Que el hecho de negarse á firmar un contrato celebrado legalmente, no liberta al que lo rehusa de las obligaciones que le impone (5).

2350.—Del principio que los contratos de servicios y obras públicas son bilaterales, porque se ligan la administracion y el rematante con el acto de la aprobacion del remate y la consiguiente adjudicacion, se sigue:

I. Que median obligaciones recíprocas de cuyo cumplimiento no pueden excusarse alegando el plazo transcurrido por culpa de las partes (6).

II. Que la que rehusa cumplir la obligacion que se impuso, no puede exigir de la otra que cumpla la suya, y mucho ménos cuando por su falta se sigue la pérdida del beneficio que fué el fundamento del contrato (7).

(1) C. E. 20 de Octubre de 1870.
(2) C. E. 30 de Enero de 1871.
(3) C. E. 23 de Mayo de 1863.
(4) C. E. 23 de Febrero de 1859.
(5) C. E. 4 de Julio de 1860.
(6) C. E. 22 de Mayo de 1862.
(7) C. E. 22 de Febrero de 1862.

2351.—Del principio que la administracion debe procurar ante todo poner á salvo los intereses del estado, se sigue:

I. Que puede rescindir los contratos administrativos, cuando el empresario no cumple las condiciones estipuladas, ejerciendo un acto de justicia, porque el exacto cumplimiento de estas condiciones es una cláusula resolutoria del contrato (1).

II. Que puede acceder por via de gracia á la solicitud de rescision, si el empresario la intenta en debido tiempo y forma, y las leyes no resisten la aplicacion de esta regla de equidad (2).

III. Que pueden los empresarios solicitar la rescision por la via gubernativa, fundándose en la falta de cumplimiento de alguna ó algunas condiciones del remate, acudiendo en tiempo y forma competente; y cuando la administracion la resista, intentarla por la via contenciosa (3).

IV. Que asimismo pueden solicitarla, cuando durante la ejecucion de las obras experimentan los precios un aumento notable, porque este derecho se funda en una condicion resolutoria, y cuando esta llega, el contratista puede ejercitarlo si no se conforma con las modificaciones que la administracion le propone, ó si se niega absolutamente á modificar los términos del contrato (4).

V. Pero no cabe el remedio de la rescision por causa de lesion ó engaño en más de la mitad del justo precio, porque los contratos de esta clase se consideran celebrados á riesgo y ventura de cualquier caso fortuito pensado ó impensado que sobrevenga despues de su otorgamiento (5).

2352.—Del principio que los contratos de esta naturaleza producen obligacion y accion recíprocas, no sólo en cuanto á lo principal, sino tambien en punto á las condiciones accesorias segun las reglas del derecho, se sigue:

I. Que pueden los empresarios solicitar la reparacion de daños y perjuicios, cuando la administracion acuerde rescindir el contrato sin culpa de ellos.

II. Que no procede la indemnizacion de daños y perjuicios causados por el cumplimiento de las obligaciones respectivas, cuan-

(1) C. R. 20 de Junio de 1849.
(2) C. R. 3 de Enero y 20 de Junio de 1849.
(3) C. R. 27 de Julio de 1848, 3 de Enero y 20 de Junio de 1849.
(4) C. E. 29 de Noviembre de 1863.
(5) C. R. 4 de Marzo de 1857 y C. E. 30 de Diciembre de 1860.

do esta condicion no se hubiere expresamente estipulado (1).

III. Ni cuando los daños y perjuicios sobrevienen sin culpa ó falta de la administracion; pero sí cuando con sus actos ó con su mora ó tardanza da ocasion al riesgo ó disminuye las probabilidades de la ventura (2).

IV. Ni por error de cálculo del ingeniero al formar el presupuesto de una obra, porque aceptado por el contratista al celebrar la contrata sobre dicha base, el error cede en su perjuicio, como si fuera efecto de sus propios cálculos en la materia (3).

V. Ni por error ó equivocacion al redactar una proposicion ó designar una cantidad, á no ser que tal circunstancia aparezca con evidencia, porque se oponen á ello, así como á la rescision ó anulacion del contrato, la voluntad, el interés y el tiempo con que proceden los proponentes (4).

VI. Y ménos todavia á causa de un aumento notable de precios durante la obra, puesto que la ley concede al contratista el derecho de pedir la modificacion de las condiciones del contrato, y en último caso la rescision (5).

VII. Tampoco há lugar á resarcimiento de daños y perjuicios que se causen con la material ejecucion de las obras públicas á propietarios que no tienen intervencion en ellas, ni en favor de terceros contrayentes, porque las obligaciones de la administracion no se extienden á sustituir con su responsabilidad la responsabilidad pecuniaria derivada de contratos particulares (6).

VIII. Ni procede la indemnizacion en los contratos de arriendo de las rentas públicas, porque la prohiben de un modo terminante las leyes fiscales (7).

X.

Contribuciones.

2353.—Del principio legal que los negocios relativos al pago de derechos fiscales y contribuciones, sus incidencias y hechos

(1) Ibid.
(2) C. E. 28 de Diciembre de 1862 y 27 de Noviembre de 1863.
(3) C. E. 25 de Junio de 1861.
(4) C. E. 23 de Mayo de 1863.
(5) C. E. 9 de Noviembre de 1859, 30 de Marzo y 28 de Abril de 1861.
(6) C. R. 4 de Marzo de 1847.
(7) Ibid.

conexos en que tengan interés la Hacienda pública ó cualesquiera contribuyentes, se ventilan por la via gubernativa, se sigue:

Que con este motivo no pueden moverse pleitos, ni juez ó tribunal alguno debe admitir competencias, ni entorpecer por otros medios cualesquiera la accion administrativa, que requiere toda libertad para proveer á los diferentes servicios públicos en cuyo desempeño libra su conservacion el estado (1).

2354.—Del principio que el recurso de apelacion es de derecho comun, y en razon de ser favorable á los que litigan, procede siempre que la ley no lo excluya de una manera clara y terminante, se sigue:

Que pueden los particulares apelar á las Comisiones provinciales de los agravios inferidos por la administracion activa al incluirlos indebidamente en la matrícula ó en las tarifas para el pago de la contribucion de la industria y del comercio, si el asunto litigioso excede del valor de 500 pesetas (2).

XI.

Créditos contra la administracion.

2355.—Del principio legal que á la administracion toca formar, aprobar y modificar los presupuestos provinciales y municipales, y que no puede pagarse cantidad alguna no incluida en ellos, se sigue:

Que no procede la ejecucion contra los fondos de los Ayuntamientos y Diputaciones, porque las formas del juicio ejecutivo son incompatibles con el sistema de contabilidad provincial y municipal (3).

(1) C. R. 15 de Agosto de 1847.

(2) T. C. 28 de Marzo de 1855.—Conoció de estos asuntos la subdelegacion de Hacienda, hasta que por real decreto de 20 de Octubre de 1852 pasaron á los Consejos provinciales. El fiscal del Tribunal Contencioso-administrativo sostenia la incompetencia de aquel cuerpo para reformar por via de apelacion la sentencia del Consejo provincial, porque al trasladarse á ellos el conocimiento de dichos negocios, no se dió á sus decisiones el carácter de apelables, como no lo eran las de las subdelegaciones. El Tribunal desestimó la excepcion de incompetencia y estableció la doctrina que hemos declarado.

(3) C. R. 25 de Mayo, 9 y 29 de Julio y 29 de Agosto de 1846, 3 de Marzo y 4 de Agosto de 1847, etc. Parece excusado observar que segun las leyes vigentes de administracion municipal y provincial el principio en que descansa esta regla de jurisprudencia no rige en el dia.

2356.—Del principio que las leyes fijan las reglas de contabilidad provincial y municipal para que tengan una observancia necesaria y uniforme, se sigue:

Que el allanamiento al pago no extiende la competencia de los tribunales ordinarios, porque las cuestiones de competencia son de órden público, y así no puede prorogarse la jurisdiccion por la sumision voluntaria de las partes (1).

2357.—Del principio que no procede la via contenciosa sino despues de agotados los recursos de la via gubernativa, se sigue:

Que los acreedores deben acudir á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales en solicitud de que reconozcan formalmente la deuda é incluyan en el presupuesto la partida destinada á su pago, porque sólo así se concilia el derecho de los particulares con el procedimiento administrativo señalado por regla general para estos casos (2).

2358.—Del principio que sólo cuando el Gobierno ó los gobernadores de provincia respectivos desestiman la inclusion del crédito reclamado procede la via contenciosa ante los tribunales civiles ó administrativos, se sigue;

Que faltando la reclamacion prévia ante la administracion activa no está preparado el recurso por la via contenciosa, ni tiene estado el asunto para que éntre en la competencia de los tribunales (3).

2359.—Del principio que los tribunales del órden civil son competentes para decidir las cuestiones de derecho privado, se sigue:

Que á los jueces y tribunales ordinarios corresponde declarar la legitimidad de estos créditos en cantidad líquida ó su respectiva preferencia, y pronunciar sentencia ejecutoria condenando á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales á su pago (4).

2360.—Del principio que establece la santidad de la cosa juzgada, se sigue:

Que cuando media una ejecutoria que declara la legitimidad de estas deudas, su inclusion en el presupuesto es forzosa como gasto obligatorio, porque sólo así puede evitarse que la administracion eluda los fallos de la justicia (5).

(1) C. R. 9 de Julio de 1846.
(2) C. R. 25 de Mayo de 1846.
(3) C. R. 10 de Agosto de 1848.
(4) Ibid., 4 de Agosto de 1847, y C. E. 28 de Enero y 23 de Marzo de 1859.
(5) C. R. 25 de Mayo de 1846.

2361.—Del principio que los establecimientos de beneficencia de fundacion particular no están sujetos á la autoridad administrativa sino en cuanto ejerce un mero protectorado, ni sus gastos é ingresos forman parte del presupuesto provincial ó municipal, se sigue:

Que no son aplicables á ellos las razones legales que excluyen la exaccion judicial de los créditos contra los Ayuntamientos y Diputaciones por la via de ejecucion y apremio (1).

XII.

Demandas contra el estado.

2362.—Del principio legal que no se admite en los tribunales demanda alguna en que se controviertan intereses del estado sin que préviamente se haga constar que se ha obtenido resolucion en el asunto por la via gubernativa, se sigue:

Que la falta del expediente gubernativo, equivalente al acto conciliatorio, no es motivo para suscitar cuestion de competencia, sino causa de nulidad apreciable por el tribunal que entiende en la demanda (2).

XIII.

Derechos civiles.

2363.—Del principio constitucional que á los tribunales corresponde exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, se sigue:

I. Que en ningun caso tienen las autoridades administrativas facultad para alterar en la sustancia ni en la forma los derechos civiles, á no ser por causa de utilidad pública con las condicio-

(1) C. R. 18 de Setiembre de 1856.—Hay una verdadera imposibilidad legal de pagar las deudas de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de otro modo que el explicado. El límite del presupuesto y el sistema de contabilidad administrativa son obstáculos invencibles á la forma del juicio ejecutivo. El derecho de los particulares se halla asegurado con el concierto y regularidad de los gastos é ingresos y con el recurso posterior á los tribunales civiles ó administrativos.

(2) C. E. 9 de Febrero, 18 de Mayo y 3 de Junio de 1864.

nes y segun los procedimientos tutelares establecidos en las leyes (1).

II. Que los acuerdos de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales que perjudiquen á los derechos civiles de los particulares, son reclamables ante el juez ó tribunal competente, como cuestiones de carácter puramente privado (2).

XIV.

Deslindes.

2364.—Del principio legal que la jurisdiccion municipal fué creada exclusivamente en interés público, se sigue:

I. Que las cuestiones sobre deslinde de términos municipales no deben ser materia de un litigio propiamente dicho, ni pasar por lo mismo á ser en ningun caso ordinarias, porque no pueden examinarse ni resolverse sino bajo el aspecto de la conveniencia, cuya apreciacion variable como las circunstancias de que depende, no es susceptible de la irrevocabilidad de las ejecutorias (3).

II. Que á la administracion pertenece exclusivamente fijar los límites de los términos de los pueblos por la via gubernativa, porque deslindar el término de un pueblo es aplicar la ley de division territorial (4).

III. Que no proceden los recursos de manutencion y restitucion contra las providencias de la autoridad administrativa al deslindar el término de un pueblo.

2365.—Del principio que á los Ayuntamientos pertenece arreglar por medio de acuerdos el uso y disfrute de los aprovechamientos comunes, se sigue:

Que pueden deslindar los terrenos comunes en donde radican aquellos aprovechamientos, cuando sus acuerdos aparezcan como actos de conservacion (5).

2366.—Del principio que los montes del estado se hallan so-

(1) C. E. 13 de Marzo de 1873.
(2) C. E. 19 de Diciembre de 1870 y 26 de Junio de 1872.
(3) C. R. 22 de Agosto de 1848.
(4) C. R. 23 de Junio de 1846. V. Interdictos.
(5) C. R. 24 y 26 de Marzo de 1847. V. Aprovechamientos comunes.

metidos á la autoridad del Gobierno, y los comunes y de establecimientos públicos á su inspeccion y vigilancia, se sigue:

I. Que pertenece á la administracion deslindarlos en uso de su potestad gubernativa, reservando á los tribunales administrativos el conocimiento y decision de las cuestiones contenciosas, y las acciones de propiedad y dominio á la jurisdiccion ordinaria, despues de hallarse concluido y resuelto el expediente gubernativo de su pertenencia, deslinde y amojonamiento (1).

II. Que deben los terrenos estar cubiertos de árboles y ser su cultivo y aprovechamiento el objeto principal, si no exclusivo, de los mismos; y en suma, reunir las circunstancias que las leyes exigen al calificar de monte un terreno determinado para que les sean aplicables estas disposiciones, porque á la administracion no se le encomienda el deslinde de más propiedades comunes que las que tengan el carácter de monte (2).

2367.—Del principio que á los alcaldes compete ejercer inmediatamente la policía de los caminos públicos, se sigue:

Que deben acotar y amojonar la via pública y sus obras accesorias, y restituir al uso comun los terrenos usurpados por los propietarios colindantes, ya sea la usurpacion total ó parcial, ya se trate de carreteras generales ó caminos vecinales (3).

2368.—Del principio que la autoridad judicial entiende en todas las cuestioness de derecho privado, se sigue:

I. Que todas las relativas al acotamiento de terrenos particulares son de la competencia ordinaria (4).

II. Que tambien son de esta misma competencia los deslindes y acotamientos de terrenos particulares que partan términos, no con montes del comun, sino con tierras concejiles (5).

III. Que el deslinde de terrenos públicos, como sucede nece-

(1) C. R. 19 de Agosto de 1846 y 14 de Junio de 1847. V. INTERDICTOS.

(2) C. R. 1.º de Mayo de 1850, 9 de Julio de 1851, etc.

(3) C. R. 14 de Abril de 1849.—El Consejo Real no distingue la usurpacion reciente y notoria de la antigua y dudosa; mas para conciliar esta jurisprudencia con la establecida en cuanto á los aprovechamientos comunes, parece, segun buen discurso, que debe admitirse la diferencia. *Ubi est eadem ratio, eadem debet esse juris dispositio.*

Por lo demás esta jurisprudencia se halla corregida por las leyes de administracion provincial y municipal de 20 de Agosto de 1870, en el sentido que corresponde á los gobernadores y alcaldes ejercer la policía de los caminos generales ó del estado como delegados del Gobierno en su respectivo territorio; á los gobernadores la de los provinciales, como ejecutores de los acuerdos de la Diputacion, y á los alcaldes la de los vecinales, como ejecutores de los acuerdos del Ayuntamiento.

(4) C. R. 8 de Agosto de 1846.

(5) C. R. 19 de Agosto de 1846.

sariamente en todas las providencias administrativas de igual naturaleza, lleva implícita la cláusula de sin perjuicio de tercero (1).

XV.

Expropiacion.

2369.—Del principio legal que establece la enajenacion forzosa de la propiedad particular por causa de utilidad pública, se sigue:

I. Que la expropiacion sólo se extiende á las cosas inmuebles, porque ni la ley habla de las cosas muebles, ni son aplicables á ellas sus disposiciones (2).

II. Que de consiguiente, no es aplicable al caso de ocupacion de materiales de dominio particular para la construccion de obras públicas, siendo esta ocupacion sólo un gravámen transitorio impuesto á los terrenos inmediatos (3).

2370.—Del principio que para legitimar la expropiacion debe ser el objeto directo de la obra un beneficio comun, se sigue:

I. Que no obsta á la enajenacion forzosa la circunstancia de que, concluida la obra, haya de entrar en el dominio privado, puesto que la ley no lo expresa, y debe argüirse de su silencio que la considera accidental (4).

II. Que se reputan equivalentes á un beneficio comun los intereses colectivos de la agricultura y de la industria representados por los propietarios de un pago, cierta comunidad de regantes, etc. (5).

2371.—Del principio que la ley establece reglas para asegurar el buen uso de la facultad de exigir el sacrificio de la propiedad de los particulares, se sigue:

I. Que la falta de verificacion prévia vicia el expediente de enajenacion forzosa (6).

(1) C. E. 6 de Abril de 1859.
(2) C. R. 2 de Octubre de 1850.
(3) C. R. 23 de Junio de 1846.—Aunque el aprovechamiento de materiales no es caso de expropiacion legal, deben sin embargo preceder, siempre que sea posible, la tasacion é indemnizacion.
(4) C. R. 27 de Octubre de 1847.
(5) C. R. 25 de Agosto de 1847 y 5 de Febrero de 1850.
(6) C. R. 29 de Diciembre de 1847.

II. Que tambien lo vicia la falta de audiencia instructiva que el gobernador de la provincia debe dar á los interesados, ántes de resolver si el todo ó una parte de la propiedad ha de ser cedida para la ejecucion de la obra (1).

III. Que la aquiescencia tácita del propietario legitima el acto de la administracion, á ménos que destruya la certeza ó eficacia legal de este consentimiento presunto (2).

IV. Que destruida dicha certeza y eficacia, procede la rectificacion del expediente, haciendo la administracion las declaraciones en forma sobre la utilidad de la obra y la necesidad de la expropiacion, y decidiendo las reclamaciones que se intenten para que aquéllas se rectifiquen (3).

2372.—Del principio que pertenece á los Ayuntamientos deliberar sobre la formacion y alineacion de las calles, pasadizos y plazas, se sigue:

I. Que si la nueva alineacion rebaja el precio antiguo de la finca, este perjuicio no es consecuencia de la violacion de un derecho legítimo; y así no es imputable á quien, usando de otro contrario, es causa inmediata de aquel daño.

II. Que tampoco procede la demanda de indemnizacion contra la administracion, cuando las nuevas alineaciones trastornan las servidumbres de los antiguos edificios, porque ninguna podria llevarse á cabo sin afectarlas más ó ménos, lo cual repugna al buen sentido, y seria además incompatible con todo proyecto de mejora de ornato público, y hasta imposibilitaria la formacion y extension de las mismas poblaciones (4).

XVI.

Industria.

2373.—Del principio legal de la libertad de industria, se sigue: Que los gobernadores de provincia por sí ó por sus delegados,

(1) C. E. 18 de Enero de 1860.

(2) C. R. 25 de Agosto de 1849.

(3) Ibid.

(4) C. E. 28 de Julio de 1859.—Difícil nos parece concertar la jurisprudencia del Consejo de Estado con la del Consejo Real al declarar que los Ayuntamientos no pueden, con ocasion de hacer mejoras materiales en los pueblos, causar perjuicio á tercero, porque esta

pueden prohibir el uso de todo privilegio exclusivo contrario á dicha libertad, como ejecutores de las leyes de interés comun.

2374.—Del principio que los interesados en la continuacion del privilegio ó de la costumbre deben ser oidos, y se les debe guardar justicia, se sigue:

Que pueden deducir su derecho por la via gubernativa, y en su caso intentar el recurso contencioso.

2375.—Del principio que las Comisiones provinciales conocen de todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administracion civil para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, se sigue:

Que son competentes para decidir estas cuestiones (1).

2376.—Del principio que el conceder licencias para la construccion y establecimiento de fábricas insalubres, incómodas ó peligrosas es un ramo de policía municipal, se sigue:

I. Que el alcalde, como ejecutor nato de los acuerdos del Ayuntamiento, debe proceder con arreglo á las formalidades esenciales, porque faltando al precepto de la ley en la forma ó en el fondo, no será válido y legítimo el acto.

II. Que la concesion de licencia válida y legítima, produce derecho irrevocable á favor de tercero (2).

III. Que cuando la administracion lastima en estas concesiones un derecho particular, puede el agraviado impugnarla por la via contenciosa, y el tribunal competente declarar la nulidad del permiso (3).

facultad se halla limitada por las leyes, reglamentos, usos y costumbres, y por el derecho ó interés legítimo de los particulares. C. R. 30 de Junio de 1847.

Tampoco es cosa llana concertar al Consejo de Estado consigo mismo, porque segun se contiene en el texto, no hay lugar á indemnizacion cuando las nuevas alineaciones trastornan las servidumbres de los antiguos edificios; y sin embargo poco despues decide que «si subsistiesen ó confirmasen la concesion y el trazado y alineacion de las obras, no seria »procedente impedir la continuacion de las mismas, sino resolver sobre la servidumbre »(privada) y en su caso la indemnizacion.» C. E. 19 de Octubre de 1859.

La decision de 28 de Julio, aunque anterior, es más motivada: la posterior de 19 de Octubre más equitativa. En rigor de derecho la segunda vale y no la primera, puesto que nos parecen incompatibles. Al Consejo de Estado, cuyo ministerio es formar la jurisprudencia administrativa, toca disipar las dudas que no alcanzaria á desvanecer por completo una interpretacion doctrinal; por más que nos parezca opinion segura que toda novedad introducida en materia de servidumbres en virtud de un acto administrativo con perjuicio de tercero, equivale á una expropiacion parcial de la finca sobre la cual se hallan constituidas.

(1) C. R. 23 de Febrero de 1848.

(2) C. R. 18 y 25 de Agosto de 1847.

(3) C. R. 20 de Junio de 1849.

2377.—Del principio que los privilegios de invencion tienen por objeto adelantar la industria y las artes, proporcionándoles la multiplicacion y perfeccion de máquinas, instrumentos, artefactos, procederes y métodos científicos y mecánicos, se sigue:

Que no son aplicables á una industria ó arte nueva, ya porque la ley no lo determina, y ya porque en caso de duda, toda disposicion que limita la libre competencia debe interpretarse en sentido estricto; y de consiguiente ningun concesionario tiene derecho á solicitar indemnizacion, ni ménos á invocar en su favor la ley de enajenacion forzosa (1).

XVII.

Interdictos.

2378.—Del principio legal que el poder ejecutivo debe ser independiente y responsable, se sigue:

I. Que los jueces y tribunales comunes no pueden anular ni reformar los actos injustos ó arbitrarios de la administracion, porque el derecho de los particulares se halla asegurado contra toda providencia ilegal en el fondo ó en la forma con los recursos ante el superior jerárquico de la administracion activa, y ante los tribunales administrativos, cuando procede la via contenciosa (2).

II. Que se deben excluir los interdictos posesorios de manutencion y restitucion interpuestos por los particulares ante la autoridad judicial contra las providencias administrativas, aunque no sean ajustadas en el fondo ó en la forma á lo establecido en las leyes (3).

III. Que con mayoría de razon debe entenderse excluido el interdicto de adquirir, porque goza en el derecho ménos favor que los de mantener y restituir (4).

(1) C. E. 20 de Febrero de 1863.

(2) C. R. 14 de Setiembre de 1849.

(3) C. R. 21 de Abril de 1847.—La real órden de 8 de Mayo de 1839 prohibe á la autoridad judicial la inmediata reforma por medio de interdictos de manutencion y restitucion, de las providencias de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales en el círculo legal de sus atribuciones. El Consejo Real estableció jurisprudencia, declarando extensiva esta disposicion á las providencias de todas las autoridades administrativas superiores é inferiores en el ejercicio de sus facultades. Hasta contra las que dictan los alcaldes pedáneos no puede implorarse la proteccion judicial, sino acudir en queja al superior jerárquico de grado en grado, y no promover un recurso ilegal é inconveniente. C. R. 30 de Marzo de 1853.

(4) Ibid.

IV. Que aun cuando las providencias administrativas perturben á un particular en su posesion ó le priven de ella, ú ofendan y menoscaben el derecho de propiedad, no se legitima el uso de los interdictos, sino el recurso á la administracion misma, ó el correspondiente juicio ordinario (1).

2379.—Del principio que cada autoridad es competente en su línea y tiene sus atribuciones propias segun las leyes, se sigue:

I. Que procede la admision de los interdictos cuando van dirigidos contra el acuerdo de una autoridad que decide en materias extrañas á su competencia (2).

II. Que así como no son admisibles los interdictos contra las providencias legítimas de la administracion, así tambien no pueden éstas prevalecer contra los fallos judiciales que recaen en los interdictos (3).

2380.—Del principio que los expedientes de subasta y remate de bienes nacionales son puramente gubernativos, miéntras los compradores no entren en la plena y pacífica posesion de ellos y pasen á la clase de particulares, se sigue:

Que son improcedentes los interdictos posesorios contra las providencias administrativas encaminadas á resolver dudas, declarar excepciones, determinar derechos, reconocer servidumbres y cualesquiera otras incidencias de la subasta (4).

Del principio que no son admisibles los interdictos contra las providencias legítimas de la administracion, se sigue:

I. Que no proceden contra los acuerdos de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales relativos á materias de su exclusiva competencia (5).

II. Que los particulares que se estimen agraviados, pueden

(1) Ibid., y 15 de Marzo de 1850.

(2) C. R. 25 de Agosto de 1849.—Esta doctrina se deriva con todo rigor de los principios constitucionales. La separacion de los poderes públicos, su mútua independencia y la responsabilidad de los ministros exigen que la autoridad judicial se abstenga de intervenir con su exámen y censura en los actos administrativos. Establecer distinta jurisprudencia seria ir contra la Constitucion, confundir las diversas atribuciones de los poderes públicos y promover graves conflictos al Gobierno, cuya accion libre y desembarazada se veria frecuentemente combatida ó paralizada por decisiones de los tribunales, y en ciertos casos ó no podria excusarse de atacar la inviolabilidad de la cosa juzgada, ó se veria obligada á prescindir de los sagrados deberes que la Constitucion le impone, de ejecutar las leyes y proteger los intereses de la sociedad.

(3) C. E. 30 de Julio de 1872.

(4) C. R. 30 de Agosto de 1846, 17 de Noviembre de 1847, etc.

(5) C. E. 2 de Junio y 3 de Julio de 1872.

hacer uso de su derecho por la via gubernativa ó contenciosa (1).

III. Que cuando lastiman derechos civiles, procede el interdicto, porque en tales casos no aparecen tomadas por los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus legítimas atribuciones (2).

2381.—Del principio que á los Ayuntamientos pertenece arreglar por medio de acuerdos el uso de los aprovechamientos comunes, se sigue:

I. Que son improcedentes los interdictos posesorios de manutencion y restitucion contra las providencias de dichas corporaciones (3).

II. Que los agraviados en virtud de la providencia administrativa deben acudir por la via gubernativa á la autoridad superior para que en uso de su derecho la anule ó reforme (4).

III. Que el remover estorbos ó impedimentos al disfrute de las aguas, pastos y demás aprovechamientos comunes es una parte sustancial de aquel arreglo, por lo cual no cabe interponer ni admitir un interdicto contrario á las leyes (5).

IV. Que en general los actos de conservacion de las cosas que fueren objeto de los aprovechamientos comunes, no pueden dar ocasion á un interdicto posesorio, porque todo lo que menoscaba un aprovechamiento de esta clase perjudica á su uso, y por ello la cuestion que sobre semejante menoscabo se suscita, es cuestion relativa al uso del aprovechamiento mismo (6).

2382.—Del principio que la policía urbana y rural está al cuidado de los alcaldes y Ayuntamientos bajo la vigilancia de la administracion superior, se sigue:

I. Que son improcedentes los interdictos posesorios contra sus acuerdos y providencias, porque de ser procedentes resultaria que la policía municipal estuviese á cargo de los alcaldes y Ayuntamientos bajo la vigilancia del juez de aquel partido (7).

(1) C. E. 13 de Julio de 1872.

(2) C. E. 2 y 26 de Junio de 1872.

(3) C. R. 31 de Mayo, 19, 23 y 26 de Junio de 1846, 23 de Febrero de 1847, etc.: C. E. 2 de Junio, 3 y 13 de Julio de 1872.

(4) C. R. 19 de Junio de 1846 y 23 de Febrero de 1847.

(5) C. R. 23 de Febrero de 1847 y 6 de Junio de 1848.

(6) C. R. 19 y 29 de Agosto de 1846.

(7) C. R. 1.º de Julio de 1846.—Así lo declaró el Consejo Real, bien que la razon parece algun tanto especiosa. Si los interdictos fuesen procedentes, no estaria la policía municipal bajo la vigilancia, sino bajo la autoridad de los jueces ordinarios, porque mantener y

II. Que tampoco proceden contra los acuerdos y providencias de los Ayuntamientos y alcaldes en todo lo relativo al cuidado y conservacion de los caminos y veredas vecinales, porque estas atribuciones forman parte de la policía municipal (1).

III. Ni cuando la perturbacion de las servidumbres públicas ha sido causada por un particular, si éste obró en virtud de órden de la autoridad competente y sin extralimitarse, porque la responsabilidad del acto pesa sobre aquélla, y deja la cuestion de ser una simple cuestion de derecho privado (2).

2383.—Del principio que los alcaldes pueden proceder gubernativamente y por embargo y venta de bienes para realizar los descubiertos y deudas á favor de los propios y arbitrios, pósitos y otros fondos comunes de los pueblos, miéntras que por oponerse excepcion legítima, por intentarse tercería de dominio ó de acreedor de mejor derecho ó por cualquiera otra causa legal no pasan á ser contenciosos, se sigue:

Que son improcedentes los interdictos posesorios contra sus providencias, porque en ningun caso pueden los jueces, sin desconocer la independencia de la administracion, juzgar sus actos, no siendo delitos, aunque sean verdaderos abusos, y mucho ménos pueden juzgarlos sin oirla (3).

2384.—Del principio que la administracion tiene la facultad discreccional de imponer á las propiedades particulares contiguas á las carreteras en via de ejecucion el gravámen transitorio que tal servicio reclama, se sigue:

I. Que son improcedentes los interdictos posesorios contra las providencias encaminadas á este objeto, porque la obligacion á un fin envuelve el derecho á los medios indispensables para conseguirlo, y de consiguiente la potestad de excluir todas las dilaciones y remover todos los obstáculos á la ejecucion de las obras públicas (4).

restituir equivale á suspender y reformar las providencias administrativas. Por lo demás, la verdadera razon es la mútua independencia de los poderes del Estado.

(1) C. R. 23 de Febrero de 1847.

(2) C. R. 6 de Junio de 1853.

(3) C. R. 1.º de Julio de 1846.—El Consejo Real estableció la jurisprudencia que mantiene el procedimiento gubernativo contra los deudores á los fondos de propios, porque correspondiendo al fisco el 20 por 100 del producto de estos bienes, deben los créditos de semejante naturaleza gozar del mismo privilegio que los créditos fiscales. C. R. 26 de Enero de 1848.

(4) C. R. 23 de Junio de 1846.

II. Y así no proceden con motivo de la extraccion de materiales de una cantera particular para la construccion ó reparacion de una obra de utilidad comun (1).

2385.—Del principio que la division municipal fué creada en interés público, se sigue:

Que tambien son improcedentes los interdictos de manutencion y restitucion contra las providencias de la autoridad administrativa competente para deslindar los términos de los pueblos (2).

2386.—Del principio que los montes del estado se hallan bajo la autoridad, y los comunes y de establecimientos públicos bajo la inspeccion y vigilancia del Gobierno, se sigue:

I. Que son asimismo improcedentes los interdictos posesorios contra las providencias de la administracion relativas al deslinde de estos montes, aunque se comprendan los de propiedad particular que confinen con ellos, porque envolviendo necesariamente el deslinde de un monte cualquiera colindante con otros en la parte en que lo es, el deslinde de todos y cada uno de los demás, es evidente que deslindar los montes de propiedad particular equivale á deslindar los de propiedad pública limítrofes (3).

II. Que esto no obsta ni se opone á que los particulares que se estimen agraviados defiendan sus derechos, haciendo uso del suyo en el juicio plenario correspondiente (4).

III. Que el interdicto seria procedente, si la providencia de la administracion no se limitase á mantener el estado posesorio constituido, porque fuera de este límite no obraria en el ejercicio de sus legítimas atribuciones (5).

2387.—Del principio que los tribunales ordinarios no deben entorpecer la tramitacion administrativa de los expedientes, ni la marcha de las labores mineras, se sigue:

Que no proceden los interdictos para suspender los trabajos de las minas (6).

(1) C. R. 6 de Junio de 1858.
(2) C. R. 23 de Junio de 1846.
(3) C. R. 19 de Agosto de 1846.
(4) C. E. 23 de Mayo y 28 de Noviembre de 1872.
(5) C. R. 6 de Junio de 1858.
(6) C. E. 15 de Abril de 1873.

XVIII.

Minas.

2388.—Del principio que la propiedad originaria de las minas corresponde al estado, se sigue:

Que nadie puede beneficiarlas sino mediante una concesion administrativa que las trapasa al dominio particular.

2389.—Del principio que la propiedad del subsuelo emanada de una concesion minera es distinta é independiente de la del suelo, se sigue:

I. Que la nueva concesion del subsuelo no constituye título bastante para ocupar ni utilizar perpétua ni temporalmente el suelo perteneciente al dominio privado (1).

II. Que los mineros deben procurar concertarse con los dueños de la superficie, cuando necesiten ocupar alguna parte de ella para establecer talleres, depósitos, oficinas de beneficio ú otras cualesquiera dependencias útiles á la explotacion (2).

III. Que cuando una de las dos propiedades deba ser absorbida y anulada por la otra, proceden la declaracion de utilidad pública, la expropiacion y la indemnizacion correspondiente (3).

IV. Que si la concesion se refiere á sustancias minerales que se hallan en la superficie y al descubierto, no existiendo separacion del suelo y del subsuelo, no puede la jurisdiccion ordinaria amparar en la posesion al dueño de aquél contra el concesionario sin invalidar un acto administrativo (4).

V. Que en todo caso el particular que se estime agraviado en sus derechos de posesion ó propiedad, tiene expedita la defensa de estos derechos ante los tribunales en el juicio plenario correspondiente (5).

2390.—Del principio que el derecho que el estado se reserva sobre las sustancias minerales, es una limitacion impuesta á la

(1) Ibid.
(2) C. E. 13 de Marzo de 1873.
(3) C. E. 29 de Enero de 1873.
(4) Ibid.
(5) C. E. 23 de Mayo y 28 de Noviembre de 1872.

propiedad particular ó colectiva, y que por tanto el texto de la ley es de interpretacion estricta, se sigue:

Que sólo las producciones que expresa claramente la ley son objeto de la minería (1).

2391.—Del principio que las solicitudes de registro deben seguir los trámites que las leyes y los reglamentos señalan á esta clase de expedientes, se sigue:

Que los vicios sustanciales de un registro por falta de exactitud y de expresion circunstanciada del sitio, pueden subsanarse cuando de ello no resulta perjuicio á tercero, pero no cuando hay derechos creados á favor de otro registrador (2).

2392.—Del principio que las reclamaciones sobre intrusiones de unas minas en otras son objeto de expediente administrativo, se sigue:

Que el conocimiento de estas cuestiones pertenece privativamente á la autoridad administrativa, y la accion de los tribunales de justicia no empieza hasta que resueltas por la administracion, se pretende indemnizacion de daños y abono de minerales indebidamente extraidos (3).

2393.—Del principio que el título de propiedad de una mina constituye un derecho particular que la ley protege y ampara, miéntras el dueño de ella no la abandona voluntariamente, ó la autoridad administrativa no revoca la concesion en virtud de justa causa, se sigue:

Que no procede la declaracion de caducidad por abandono voluntario sino cuando existen pruebas del hecho tan claras y evidentes que excluyen toda duda (4).

2394.—Del principio que pertenece al superior inmediato enmendar los actos de la autoridad subalterna, se sigue:

I. Que la dilacion en el despacho de las solicitudes de registro pára perjuicio á tercero, cuando éste no ha reclamado en tiempo y lugar oportuno contra la autoridad morosa (5).

II. Que el descuido de la administracion, omitiendo decretar la práctica del reconocimiento facultativo que debe preceder á la admision definitiva del registro, no justifica el abandono del

(1) C. R. 24 de Febrero de 1858.
(2) C. E. 31 de Mayo de 1861.
(3) C. E. 20 de Febrero de 1863.
(4) C. E. 4 de Julio de 1860 y 28 de Febrero de 1861.
(5) C. R. 12 de Noviembre de 1856.

concesionario, porque es de su deber, segun las leyes, prevenir al superior inmediato (1).

XIX.

Orden público.

2395.—Del principio legal que á la administracion toca exclusivamente velar por el cumplimiento de las leyes de policía de órden, y de consiguiente el cuidado de que se guarden las reglas de la moral y la decencia pública, se sigue:

I. Que cuando la autoridad inferior dicta providencias con este objeto, á la superior inmediata pertenece reformarlas si fueren abusivas, y hacer al mismo tiempo efectiva la responsabilidad en que aquella incurra, no siendo tan grave la culpa que exija la formacion de causa (2).

II. Que sólo en este caso, procede la accion de los tribunales, puesto que no es posible interponerse de otra manera, sin turbar el órden jerárquico de la administracion y destruir su independencia (3).

XX.

Patronatos.

2396.—Del principio legal que al Gobierno pertenece ejercer el protectorado sobre todas las fundaciones pias laicales, se sigue:

I. Que el gobernador de la provincia debe velar por que tenga cumplido efecto la voluntad de los fundadores (4).

II. Que puede requerir á los patronos de establecimientos ó fundaciones particulares de beneficencia para que exhiban las cuentas de su administracion y justifiquen el cumplimiento de las cargas impuestas por el fundador (5).

(1) C. R. 18 de Abril de 1856 y 30 de Enero de 1861.
(2) C. R. 18 de Agosto de 1847.
(3) Ibid.
(4) C. R. 16 de Abril de 1847.
(5) T. C. 18 de Mayo de 1856.

III. Que puede ventilar las cuestiones relativas á la exactitud de la graduacion de los interesados en la percepcion de las dotes, porque entra esta facultad en los límites de su derecho de inspeccion y vigilancia (1).

IV. Que tambien le pertenece decidir si el pago de estas ú otras cargas cualesquiera es ó no posible, porque esta cuestion no puede resolverse sino examinando las cuentas de la administracion con presencia de las obligaciones impuestas á la misma por el fundador del patronato (2).

V. Que debe considerar como un recurso extremo suspender al administrador judicial que no da cuentas ó la competente seguridad hasta que preste uno y otro, y promover su separacion absoluta ante los tribunales, porque no se necesita para llenar de ordinario el objeto del patronato (3).

VI. Que debe respetar la facultad privativa de los jueces y tribunales comunes de declarar el derecho en posesion y propiedad á los patronatos, porque esta facultad seria ilusoria, si la administracion pudiera dejar sin efecto un fallo judicial.

VII. Que el derecho de vigilancia é inspeccion administrativa no alcanza á decidir si corresponde ó no un patronato interino á la persona que lo ejerce, porque su nombramiento, aunque con el carácter de interinidad, ha recaido en virtud de exámen de títulos ó derechos que no pueden apreciarse gubernativamente (4).

2397.—Del principio legal que la administracion ejerce en toda su plenitud el protectorado en los establecimientos de beneficencia de patronato público eclesiástico, se sigue:

Que tiene sobre ellos los mismos derechos que sobre todos los demás establecimientos públicos, porque la ley limita las facultades de la administracion á la simple inspeccion y vigilancia sólo en cuanto á los establecimientos ó fundaciones particulares (5).

(1) C. R. 1.º de Octubre de 1846.
(2) Ibid.
(3) C. R. 16 de Abril de 1847.
(4) C. R. 4 de Marzo de 1857.
(5) C. R. 18 de Agosto de 1847.

XXI.

Pesca.

2398.—Del principio que las leyes y reglamentos de la pesca en determinados puntos de aguas estancadas, lagunas y aun en los rios navegables y flotables forman una parte de la policía de las aguas y establecen reglas para su uso y aprovechamiento, se sigue:

I. Que sólo miran al interés público, y de consiguiente son compatibles con el derecho de pesca que puede tener el particular como una propiedad cualquiera reconocida y protegida por las leyes (1).

II. Que las cuestiones sobre el derecho de pesca que los particulares movieren en uso de su propiedad, pertenecen al fuero comun, porque son cuestiones de derecho privado (2).

XXII.

Profesiones médicas.

2399.—Del principio legal que á los gobernadores de provincia pertenece llevar á efecto las disposiciones vigentes contra los intrusos en cualquiera de los ramos de la ciencia de curar hasta donde alcancen sus atribuciones gubernativas, se sigue:

I. Que el ejercicio de la medicina ó cirugía sin el correspondiente título puede dar lugar en cada caso á dos cuestiones de muy distinta naturaleza, á saber: la de este hecho en sí mismo, y la de si se ha ejecutado ó no conforme á las reglas de la facultad.

II. Que la primera cuestion es simplemente de hecho, y toca

(1) Ocurria la duda de si la ley de caza y pesca de 3 de Mayo de 1834 era de mera policía de los rios y reglamentaria de su uso y aprovechamiento, ó comprendia la abolicion de los derechos de propiedad adquiridos por título oneroso ó por la posesion no interrumpida y amparada por los tribunales. La jurisprudencia administrativa declara la cuestion conciliando ambos extremos.

(2) T. C. 27 de Diciembre de 1854 y C. R. 5 de Diciembre de 1856.

resolverla, cuando no hay reincidencia, á los gobernadores de provincia, porque las leyes ordenan proceder contra los intrusos sin forma de juicio, es decir, gubernativamente; y porque la multa es menor que las que pueden dichas autoridades imponer en uso de su potestad de correccion y disciplina.

III. Que la segunda cuestion tiene por objeto decidir si el que ejerce sin título la medicina ó cirugía y la ejerce mal, causando un daño mayor ó menor, debe indemnizar al que lo recibe, la cual es de la competencia ordinaria (1).

XXIII.

Quintas.

2400.—Del principio legal que no tienen responsabilidad alguna los fiadores de jóvenes ausentes en la isla de Cuba ó en otra posesion española de Ultramar, á quienes al ausentarse para aquel destino se les libró pasaporte sin garantías por no tener aun la edad requerida en las leyes, aunque despues de haber entrado en ella no se hayan presentado á cumplir la suerte de soldados que en sus pueblos les hubiese cabido, se sigue:

Que los suplentes de los prófugos facciosos y de todos los demás de igual ó análoga naturaleza, pueden deducir su derecho á reclamar contra sus bienes la indemnizacion y resarcimiento de daños y perjuicios ante los tribunales ordinarios (2).

2401.—Del principio que á las Comisiones provinciales pertenece corregir las contravenciones á la ley que de los expedientes de quintas resulten y remitir los documentos oportunos al tribunal competente, cuando aparezcan delitos que exijan la formacion de causa, se sigue:

I. Que les corresponde privativamente calificar los hechos que puedan dar ocasion á un procedimiento judicial.

II. Que por tanto, la formacion de causa, ántes de esta calificacion, será improcedente ó prematura: improcedente, si el hecho imputado fuere de tal naturaleza, atendidas todas las circunstancias, que no la requiera, bastando la correccion de la misma

(1) C. R. 10 de Mayo de 1847.
(2) Ibid.

Comision provincial; prematura, porque, aun cuando la exija, toca á dicha Comision declararlo así préviamente (1).

XXIV.

Recursos contra las decisiones del Consejo de Estado.

2402.—Del principio que ni la jurisprudencia, ni el reglamento sobre el modo de proceder en los negocios administrativos consienten la acumulacion de recursos en subsidio unos de otros, se sigue:

Que no se pueden interponer los de nulidad, revision ó aclaracion subsidiariamente contra una decision del Consejo de Estado aprobada por el Gobierno (2).

2403.—Del principio que el recurso de nulidad contra las decisiones de la autoridad suprema, no se halla establecido ni explícita ni virtualmente en el reglamento citado, se sigue:

Que no procede interponerlo contra las decisiones del Consejo de Estado aprobadas por el Gobierno (3).

2404.—Del príncipio que los recursos de revision de las resoluciones definitivas no proceden sino en los casos taxativamente determinados por las leyes y reglamentos, se sigue:

I. Que sólo son admisibles por contrariedad de dos definitivas en un mismo negocio (4).

II. Que al interponerlo debe el interesado expresar en qué consiste la contrariedad de las decisiones, no bastando referirse á ella en la súplica de su demanda (5).

III. Que no aprovecha alegar que la definitiva dictada en un pleito se ha ganado en virtud de una sorpresa ó maquinacion fraudulenta, porque ni las leyes ni los reglamentos lo autorizan, ni el modo de proceder ante el Consejo de Estado permite suponer tales vicios, si no son obra de los mismos litigantes (6).

2405.—Del principio que el recurso de revision es un remedio

(1) C. R. 23 de Febrero de 1848.
(3) C. R. 3 de Setiembre de 1856.
(3) Ibid.
(4) C. E. 12 de Junio de 1859.
(5) C. E. 25 de Diciembre de 1857.
(6) C. E. 20 de Diciembre de 1862.

establecido en favor de los que, creyendo lastimados sus derechos por los vicios de una resolucion definitiva, aspiran á un nuevo exámen del asunto sobre el cual recayó, para que subsanándose aquéllos, se alejen y eviten los perjuicios que juzgan habérseles causado, se sigue:

Que no procede por no haberse decidido cualquier punto incidental propuesto en la demanda, porque siempre deja ilesa la accion del interesado para pretender que se le administre justicia (1).

XXV.

Recursos contra las sentencias de las Comisiones provinciales.

2406.—Del principio que el transcurso de un término señalado para el ejercicio de un derecho lleva consigo la pérdida de este derecho; y aunque la equidad aconseja alguna vez que se prescinda del rigor de los términos, nunca puede mostrarse indulgencia cuando redunda en perjuicio de tercero, se sigue:

Que si el apelante no se presenta en tiempo hábil á mejorar el recurso, y le acusa la rebeldía el apelado, adquiere éste el derecho de que se declare firme la sentencia (2).

2407.—Del principio que si la apelacion sólo recae sobre un incidente, el Consejo de Estado provée únicamente acerca de él, reservando al inferior la cuestion principal, se sigue:

Que las sentencias interlocutorias de las Comisiones provinciales son apelables, cuando impiden la continuacion del pleito (3).

2408.—Del principio que el recurso de rescision procede sólo por nulidad de la cédula de emplazamiento ó imposibilidad de comparecer ó contestar oportunamente á la demanda, se sigue:

Que no puede resolverse de plano, sino sustanciarse con sujecion á los trámites de reglamento, y decidirse con pleno conocimiento de causa (4).

2409.—Del principio que el recurso de nulidad procede sólo

(1) C. E. 31 de Marzo de 1858.
(2) C. E. 23 de Marzo y 30 de Noviembre de 1859 y 22 de Junio de 1861.
(3) C. E. 20 de Noviembre de 1860 y 10 de Mayo de 1863.
(4) C. E. 24 de Marzo de 1861 y 25 de Mayo de 1863.

en los casos taxativamente señalados en las leyes y reglamentos, se sigue:

I. Que interpuesto el de apelacion ante la Comision provincial, no se puede pretender la nulidad de la sentencia ante el Consejo de Estado (1).

II. Que no procede por la razon de haber intervenido la Comision provincial en el expediente gubernativo que da orígen á la via contenciosa (2).

2410.—Del principio que el recurso del beneficio de restitucion *in integrum* concedido en su caso por derecho comun á los Ayuntamientos no se halla comprendido entre los establecidos por el reglamento sobre el modo de proceder ante las Comisiones provinciales, se sigue:

Que no es admisible contra las sentencias de estos tribunales administrativos, porque en el mero hecho de no expresarlo el legislador, debe entenderse su voluntad de excluirlo; y porque su admision seria contraria al espíritu de la legislacion administrativa, que tiene por principal objeto la rapidez y economía en la determinacion de los negocios: resultado incompatible con la necesidad de abrir un nuevo juicio por el largo espacio de cuatro años (3).

XXVI.

Servidumbres públicas.

2411.—Del principio que la ley pone al cuidado inmediato de los Ayuntamientos la policía municipal, se sigue:

I. Que deben los alcaldes hacer uso directo de su autoridad para impedir que las servidumbres rurales sean obstruidas, y destruir toda usurpacion reciente que pueda perjudicar al uso comun (4).

II. Pero no pueden ejercer actos de dominio, como otorgar permiso para construir una casa particular en un terreno sujeto

(1) C. E. 17 de Mayo de 1862.
(2) C. E. 29 de Abril de 1863.
(3) C. R. 3 de Enero de 1849.
(4) C. R. 4 de Abril de 1847.—Entran en la clase de servidumbres rurales las pecuarias, en cuya posesion ampara á los ganaderos la autoridad administrativa. C. R. 23 de Junio de 1846, 23 de Febrero de 1847, etc.

puramente á una servidumbre de tránsito de ganados y perteneciente á una finca de propiedad privada, sin el consentimiento de su legítimo dueño (1).

III. Y ménos todavía pueden los Ayuntamientos imponer servidumbres contra la voluntad de los dueños, en las fincas de propiedad particular (2).

IV. Ni tampoco autorizar que se haga de la servidumbre establecida diferente uso de aquél para el cual se estableció, sin obtener el permiso prévio del dueño del predio sirviente, alterando el estado posesorio de la administracion sin causa legítima, ni derecho para ello (3).

V. Que los tribunales de la jurisdiccion ordinaria son competentes para admitir interdictos contra las providencias administrativas de los alcaldes y Ayuntamientos en tales casos, puesto que no contrarian acuerdos tomados en el ejercicio de sus legítimas atribuciones (4).

VI. Mas el conocimiento de las cuestiones que se promuevan entre los particulares con motivo ú ocasion de las servidumbres públicas, es privativo de la jurisdiccion ordinaria, miéntras el fallo que recaiga no perjudique á los derechos que puedan corresponder al comun respecto á la libertad de dichas servidumbres, á no ser citado y vencido en juicio (5).

VII. Que son ajenas á la competencia administrativa las cuestiones que se susciten á propósito de los caminos destinados al uso de una ó más personas, porque la idea de camino público ó vecinal y camino particular se excluyen mútuamente, y las servidumbres que de éstos se derivan sólo pueden prestar fundamento á cuestiones de derecho privado (6).

VIII. Que asimismo son cuestiones ordinarias las relativas á fijar los verdaderos límites de la servidumbre pública (7), y con mayor razon aquellas en que se ventila su existencia ó no existencia.

2412.—Del principio que no deben detenerse ni paralizarse

(1) C. E. 27 de Febrero de 1861.
(2) C. E. 15 de Abril de 1872.
(3) C. E. 1.º de Abril de 1873.
(4) Ibid.
(5) C. E. 26 de Junio de 1861.
(6) C. R. 15 de Setiembre de 1847.
(7) C. R. 22 de Octubre de 1846.

las obras públicas en via de ejecucion por las oposiciones que bajo cualquier forma puedan intentarse, se sigue:

Que para el resarcimiento de daños y perjuicios causados por la imposicion de un gravámen transitorio á los terrenos inmediatos debe acudirse al gobernador de la provincia, y si la cuestion se hiciere contenciosa, presentar la demanda conveniente ante la Comision provincial (1).

XXVII.

Sociedades anónimas.

2413.—Del principio que la intervencion administrativa, así en la constitucion legal de estas compañías de comercio, como en su reorganizacion ó continuacion, tiene por objeto velar asíduamente para que no se comprometan los intereses generales, se sigue:

I. Que todos los actos de inspeccion y tutela que emanan de la administracion, se derivan de su poder discreccional, y por lo mismo las providencias gubernativas de este carácter, miéntras no ofendan derechos preexistentes, no dan lugar á reclamacion contenciosa (2).

II. Que la alta tutela administrativa no obsta para que se ventilen judicialmente todas las cuestiones que pueden suscitarse con arreglo á derecho respecto á los actos y operaciones de dichas compañías (3).

XXVIII.

Via contenciosa.

2414.—Del principio que las cuestiones del órden contencioso-administrativo son litigios entre la administracion y los particulares agraviados con sus providencias, se sigue:

(1) C. R. 30 de Enero de 1847.
(2) C. R. 13 de Junio de 1858.
(3) C. E. 11 de Febrero de 1863.

Que no procede la via contenciosa cuando no concurren dos circunstancias esenciales, á saber, el acto administrativo y el derecho perjudicado (1).

2415.—Del principio que corresponde exclusivamente á la administracion activa dictar y reformar los reglamentos y órdenes generales, se sigue:

I. Que ni éstas ni aquéllos pueden ser enmendados ni modificados por los tribunales administrativos, porque ante ellos solamente se trata del derecho especial de los que litigan, y no se pueden apreciar debidamente las consideraciones de interés comun en que semejantes disposiciones se fundan, y de consiguiente no procede en tales casos el recurso contencioso (2).

II. Ni contra las reales órdenes que tienen por objeto declarar una obra de utilidad pública, porque es propio de la administracion activa apreciar los motivos de esta declaracion (3).

III. Ni contra los acuerdos legítimos de los Ayuntamientos en materia de policía urbana, porque son actos propios de la potestad discreccional de la administracion; pero sí contra su revocacion, siempre que lastime el derecho del interesado, para el efecto de obtener la indemnizacion á que hubiere lugar (4).

IV. Ni contra la licencia de ejecutar una obra otorgada por la administracion activa, por la misma razon, quedando sólo al tercero ó terceros que puedan resultar perjudicados por ella la reclamacion de estos perjuicios contra el dueño ante los tribunales de justicia competentes, como cosa de interés puramente privado (5).

V. Ni tampoco contra la negativa para procesar á las autoridades, corporaciones y en general á los empleados públicos por delitos ó faltas oficiales, porque los reglamentos y órdenes de comun observancia no crean derechos ni modifican los preexistentes, ni tienen otro objeto que ordenar un servicio público confiado exclusivamente á la administracion activa, la cual fija reglas y concede garantías á los agentes subalternos conservando siempre el carácter discreccional y la libertad absoluta de apli-

(1) C. R. 5 de Julio de 1848.
(2) C. R. 3 de Noviembre de 1852.
(3) C. E. 28 de Enero de 1859.
(4) C. E. 5 de Octubre de 1859.
(5) C. E. 13 de Marzo de 1863.

carlas, libertad de que no puede prescindir en actos de esta naturaleza (1).

2416.—Del principio que los actos de la administracion activa en tanto son impugnables por la via contenciosa, en cuanto lastiman derechos preexistentes, se sigue:

I. Que sólo procede contra ellos recurso al Gobierno por exceso ó por abuso, si lo hubo, para su correccion ó enmienda (2).

II. Y no procede contra el acuerdo de un Ayuntamiento sobre arrendar fuera de pública subasta cualesquiera aprovechamientos comunes, porque ningun vecino particular de un pueblo tiene el derecho de reclamar que no se prive temporalmente á sus convecinos de un disfrute de esta clase por medio de un arriendo (3).

2417.—Del principio que el recurso contencioso es un medio subsidiario de defender el derecho particular lastimado por un acto de la administracion activa, se sigue:

I. Que no procede miéntras no se agote la via gubernativa (4).

II. Ni de consiguiente miéntras el Gobierno no resuelva afirmativa ó negativamente la pretension del interesado, porque falta el acto administrativo competente para que haya lugar á la via contenciosa (5).

III. Ni tampoco en tanto que el gobernador de la provincia no decida gubernativamente lo que corresponda, porque falta la providencia que causando estado, ofende ó lastima el derecho de los particulares; y ni los gobernadores, ni los agraviados pueden renunciar á la observáncia de una regla esencial al órden de jurisdicciones (6).

IV. Por lo cual, suspendido el pago de una pension, procede reclamar á la Junta de Clases pasivas (7), y siendo su decision desfavorable, acudir en queja al ministerio de Hacienda, ántes de cuya resolucion no queda terminada la via gubernativa, ni hay propiamente acto administrativo de los que sólo pueden repararse por la via contenciosa (8).

(1) C. R. 24 de Mayo de 1848.
(2) C. E. 21 de Enero de 1858.
(3) C. E. 31 de Mayo de 1861.
(4) C. R. 27 de Julio de 1848.
(5) C. R. 25 de Diciembre de 1857.
(6) C. E. 8 de Agosto de 1858 y 26 de Noviembre de 1860.
(7) Hoy de Pensiones civiles. Decreto de 10 de Mayo de 1873.
(8) C. R. 10 de Enero de 1858.—Esta doctrina, tan severa en cuanto á no admitir la via

2418.—Del principio que las leyes establecen formas tutelares que protegen el derecho privado contra las providencias de la administracion activa, se sigue:

Que procede el recurso contencioso por violacion de estas formas (1).

2419.—Del principio legal que el recurso contencioso debe interponerse ántes que expire el plazo fatal de seis meses, se sigue:

Que la pérdida del expediente gubernativo no constituye fuerza mayor á favor de la administracion, y de consiguiente no impide la prescripcion de su derecho, miéntras no se pruebe que el extravío ocurrió dentro del término señalado para el ejercicio de la accion y duró todo el tiempo que media desde aquel dia hasta la presentacion de la demanda (2).

2420.—Del principio que la jurisprudencia administrativa se funda más bien en reglas de equidad y economía pública que en preceptos de rigoroso derecho, se sigue:

Que no sólo los derechos perfectos y absolutos, una vez desconocidos y lastimados, producen accion é indemnizacion á favor de tercero, pero tambien los intereses legítimos compatibles con el interés público é injustamente hollados á nombre de este interés (3).

contenciosa sino despues de apurada la gubernativa, merece mayor explicacion. En realidad, miéntras no se cumple aquel requisito: 1.º No hay un acto definitivo de la administracion que preste fundamento al recurso contencioso. 2.º Pudiendo el agravio ser corregido por la autoridad superior, cesa tal vez la causa del procedimiento. 3.º Y como la autoridad superior no puede ser privada del derecho de suspender, emendar ó revocar el acto de la subalterna, no cabria pronunciar sino un fallo condicional, para el caso de dictar la administracion activa una resolucion desfavorable al verdadero ó presunto agraviado.

(1) C. R. 27 de Julio de 1848.

(2) C. E. 2 de Noviembre de 1859.

(3) C. R. 30 de Junio de 1847.—Las reglas de equidad se hermanan naturalmente con la justicia, y ejercen siempre una influencia legítima en las cuestiones contencioso-administrativas; y así la administracion, no sólo se cuida, juzgando, de respetar los derechos adquiridos, pero tambien de no defraudar las legítimas esperanzas. C. R. 12 de Noviembre de 1856.

INDICE ALFABÉTICO

DE LAS PRINCIPALES MATERIAS COMPRENDIDAS EN ESTA OBRA.

A

ABANDONO DE MINA, 1765,1766.

ABUSO DE PODER, 429.

ACADEMIAS, 454.

ACCION ADMINISTRATIVA, 16, 17, 18, 19.

ACTIVIDAD INDIVIDUAL, 7.

ACTOS ADMINISTRATIVOS (suspension, modificacion ó revocacion), 159, 160, 161.—De los gobernadores, 308 y sig.

ACTOS DE CONSERVACION, 2320.

ACTUACIONES DE PRUEBA, 2266 y sig.

ACTUACIONES EN REBELDÍA, 2218 y sig., 2262 y sig.

ACUEDUCTO, 2107 y sig.

ACUÑACION DE LA MONEDA. V. *Moneda.*

ADMINISTRACION (ciencia), 12, 13, 20 y sig., 65: (poder), 14, 15.—Su criterio, 21, 22, 23.—Sus caractéres generales, 25 y sig.—Analogía, 26.—Actividad, 27.—Generalidad, 29.—Perpetuidad, 30.—Prontitud, 31.—Energía, 32.—Independencia, 33, 34.—Responsabilidad, 35.—Administracion local, 44, 50.—Activa y contenciosa, 100, 102, 103.—Consultiva y deliberante, 104, 105, 308 y sig.

ADMINISTRACION ECONÓMICA DE LAS PROVINCIAS, 368.

ADMINISTRACION MUNICIPAL: nombramiento y separacion de empleados, 622.

ADMINISTRACION PROVINCIAL, 486.—Nombramiento y separacion de empleados, ibid.

AGENTES AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION, 366 y sig.

AGRICULTURA, 1817 y sig.

AGUAS.—Abastecimiento de las poblaciones, 625, 1429, 2096, 2097.

AGUAS ESTANCADAS, 726.

AGUAS MINERO-MEDICINALES, 765 y sig.

AGUAS TERRESTRES, 1393 y sig.—Pluviales, 1402.—Vivas, 1404.—

Muertas, 1414.—Subterráneas, 1417, 1418, 1419.—Jurisprudencia, 2323, 2324, 2325, 2342.

ALCAIDES CARCELEROS, 863 y sig.

ALCALDES, 330.—Historia, 331 y sig.—Su doble carácter, 338.—Atribuciones como delegados del Gobierno, 339 y sig., 1486.—Como administradores de los pueblos, 343.—Delegacion de sus facultades, 348, 349.—Obediencia, 350, 358.—Potestad reglamentaria, 351, 352, 353.—Potestad coercitiva, 354, 355.—Actos de los alcaldes, 356, 357.—Responsabilidad, 358.—Nombramiento, 362, 363, 364.—Suspension 365.—Alcaldes, como jueces administrativos, 2181.—Jurisprudencia, 2315 y sig.

ALCALDES DE BARRIO, 360, 361.

ALISTAMIENTO, 1301 y sig.—Rectificacion, 1304, 1305.—Reclamaciones, 1306.—Competencias, 1307.

ALVEO, 1403, 1410, 1415.

AMOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DEL ÓRDEN ADMINISTRATIVO, 36, 160, 174, 175.

AÑO ECONÓMICO, 2035.

APELACION AL CONSEJO DE ESTADO, 2304 y sig.

APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS, 636, 1406 y sig., 1420, 1421, 1426 y sig., 1440.

APROVECHAMIENTOS COMUNES, 632, 1146, 1150, 1794.—Jurisprudencia, 2319 y sig., 2381, 2416.

ARBITRIOS MUNICIPALES Y PROVINCIALES, 1998 y sig.—Jurisprudencia, 2328.

ARMAS. V. *Uso de armas.*

ARRENDAMIENTO DE LAS RENTAS PÚBLICAS, 2013.

ASISTENCIA DOMICILIARIA, 1014 y sig.

ASOCIACION GENERAL DE GANADEROS, 1835, 1836.

ASOCIACION INDUSTRIAL Y MERCANTIL, 1905 y sig.

ASONADAS Y MOTINES, 789 y sig.

AUTORIDAD SOCIAL, 7.

AUTORIZACION PARA CONTRATAR, 634, 2329.

AUTORIZACION PARA LITIGAR, 634, 2330.

AUTORIZACION PARA PROCESAR, 165, 166.—Jurisprudencia, 2331 y sig., 2415.

AYUNTAMIENTO: Historia, 550 y sig.—Carácter actual, 557 y siguientes.—Organizacion, 564 y sig.—Vicisitudes, 568.—Composicion del Ayuntamiento, 580 y sig.—Cómo se constituye, 583 y sig.—Sesiones, 593.—Acuerdos, 600.—Actas, 601.—Atribuciones, 602 y sig.—Potestad reglamentaria, 638, 639.—Acuerdos, 641 y sig.—Recursos contra los acuerdos, 646, 647.—Responsabilidad, 648.—Ayuntamientos, como tribunales administrativos, 2185.

B

BALDÍOS, 1612 y sig.
BANCOS, 1923, 1924, 1925.
BAÑOS MINERO-MEDICINALES, 767, 768, 769.
BENEFICENCIA PÚBLICA, 925 y sig.
BIBLIOTECAS POPULARES, 1116.
BIENES DE APROVECHAMIENTO COMUN, 1797.
BIENES DEL ESTADO, 1610, 1611.
BIENES DEL PUEBLO, 567, 619, 1792, 1793.
BIENES DE LA PROVINCIA, 1791.
BIENES DE PROPIOS, 1795, 1792, 2342.
BIENES MOSTRENCOS, 1788, 1789.
BIENES NACIONALES, 1781 y sig.—Jurisprudencia, 2335 y sig., 2380.
BIENES PÚBLICOS, 1374, 1375.
BOLSAS DE COMERCIO, 1926 y sig.—Contratacion, 1933, 1935, 1936, 1937.
BULAS, BREVES Y RESCRIPTOS PONTIFICIOS, 425.

C

CADÁVERES: Inhumacion y exhumacion, 731 y sig.—Traslacion, 733.
CADUCIDAD: De las concesiones de aguas, 1458, 1459.—De minas, 1751 y sig.—De privilegios industriales, 1880.
CAJAS DE AHORROS, 952.
CALICATAS: En busca de aguas subterráneas, 1419, 2104.—De minas, 1717 y sig., 1736.
CALLES Y PLAZAS, 623.
CAMINO DE SIRGA, 2099, 2100.
CAMINOS, 1464, 1465, 1466.—Provinciales, 1477.—Vecinales, ibid.—Clasificacion, 1478, 1479.
CAMINOS DE HIERRO: Su importancia, 1522, 1523.—Historia, 1525 y sig.—Clasificacion, 1532 y sig.—Construccion, 1537 y sig.—Concesiones, 1542 y sig.—Caducidad, 1548 y sig.—Favor á las empresas constructoras, 1556.—Subvencion del Gobierno, 1560 y sig.—Explotacion, 1565 y sig.—Policía, 1571.
CANALES DE NAVEGACION, 1442, 1443.
CÁRCELES: Su higiene, 729.—Su reforma, 817.—Visitas, 862.—Alcaides, 863 y sig.—Régimen interior, 866 y sig.—Cárceles de partido,

869, 870.—De Audiencia, ibid.—Policía, 873.—Seguridad, 874.—Orden, 875.—Trabajo, 879.—Correcciones, 880, 881.

CARESTÍA DE LOS MANTENIMIENTOS, 693 695, 700.

CARGAS PÚBLICAS, 1284, 1285.—Provinciales, 1358 y sig.—Municipales, 1361 y sig.

CARGOS CONCEJILES, 582, 1362.

CARIDAD LEGAL, 935.

CARIDAD SOCIAL, 928, 930, 932, 937, 939.

CASAS DE MATERNIDAD, 957 y sig.

CASAS DE MONEDA, 1971.

CAZA, 1802 y sig.

CÉDULAS PERSONALES, 783.

CEMENTERIOS, 731.

CENCERRADAS, 807.

CENSO DE POBLACION, 680.

CENSO ELECTORAL, 1218.

CENTRALIZACION, 38.—Explicacion, 39.—Unidad, 40.—Centralizacion política, 41, 42.—Administrativa, 43 y sig., 53 y sig., 56, 57.—Inconvenientes y peligros, 58 y sig.—Límites, 61, 62.—Ejemplos, 63.

CEREALES, 1889, 1890, 1901 y sig.

CERRAMIENTOS, 1823, 1824.

CIRCULARES, 196.

CODIFICACION, 72.

CÓLERA MORBO ASIÁTICO, 752 y sig.

COLONIAS AGRÍCOLAS, 1619, y sig.

COMERCIO, 1882 y sig.—Interior, 1885 y sig.—De granos, 1889, 1890, 1901 y sig.—Exterior, 1895 y sig.—Exportacion, 1898.—Importacion, 1899.

COMISION PROVINCIAL, 486, 488.—Atribuciones, 502 y sig.—Acuerdos, 511.—Suspension, 517.—Recursos, 522 y sig.—Responsabilidad, 526, 528 y sig.—Administrativa, 530 y sig.—Judicial, 538, 539, 540.—Su competencia en materia de quintas, 1327 y sig., 1335, 1340, 1341, 1344, 1346.—En cuestiones contenciosas de la administracion, 2178.—Procedimiento, 2193.

COMISIONES PERMANENTES DE ESTADÍSTICA, 549.

COMPAÑÍAS CONCESIONARIAS DE OBRAS PÚBLICAS, 1493, 1494, 1495 y sig., 1570.

COMPETENCIAS, 200, 428.—De jurisdiccion y de atribuciones, 2159, 2160.—Positivas, 2161 y sig.—Negativas, 2169 y sig.—Jurisprudencia, 2339 y sig.

CONCEJAL, 581.—Responsabilidad, 648, 649.—Administrativa, 650 y sig.—Suspension, 654.—Judicial, 655 y sig.—Reemplazo de los concejales suspensos ó destituidos, 659.

CONCEJO DE LA MESTA, 1830 y sig.

CONCESIONES: De aguas, 1450 y sig.—De obras públicas, 1493, 1495.—De caminos de hierro, 1542 y sig.—De baldíos, 1623, 1624.—De apro-

vechamientos forestales, 1670, 1690.—De minas, 1714, 1734 y sig., 1747 y sig.—De privilegios industriales, 1876 y sig.—Jurisprudencia, 2342, 2348.

CONCORDATOS, 436.

CONSEJO DE CASTILLA, 391 y sig.

CONSEJO DE ESTADO: Historia, 390 y sig., 401, 402.—Su carácter, 403.—Composicion, 404 y sig.—Secciones, 417.—Atribuciones, 418 y sig.—Consultas, 438, 439.—Consejo de Estado, como tribunal superior en el órden administrativo, 2186 y sig.—Procedimiento, 2233 y siguientes.

CONSEJO DE GUERRA, 805.

CONSEJO UNIVERSITARIO, 1104.

CONSEJOS, 382 y sig.

CONSEJOS ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL, 440 y sig.—De Sanidad, 443.—De Instruccion pública, 444.—De Agricultura, Industria y Comercio, 445.

CONSEJOS ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL, 664 y sig.

CONSEJOS ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION PROVINCIAL, 541 y sig.

CONTABILIDAD, 2022 y sig.—Legislativa, 2029.—Administrativa, 2041 y sig.—Judicial, 2045 y sig.

CONTADORES Y DEPOSITARIOS DE FONDOS MUNICIPALES, 2006, 2007.

CONTADORES Y DEPOSITARIOS DE FONDOS PROVINCIALES, 2000, 2001.

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, 2150 y sig., 2154 y sig., 2157, 2178.

CONTENCIOSO-ORDINARIO, 2158.

CONTESTACION Á LA DEMANDA, 2209, 2210, 2256 y sig.

CONTRATISTAS DE OBRAS PÚBLICAS, 1495, 1496, 1497 y siguientes, 1600 y sig.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 2346 y sig. V. *Contratos de servicios y obras públicas.*

CONTRATOS DE SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS, 1589, 1590, 1591.—Subastas, 1592 y sig.—Indemnizaciones, 1602 y sig.—Rescision, 1606, 1607.—Jurisdiccion competente, 1608.

CONTRIBUCIONES, 1974, 1975, 1976.—Division, 1977.—Generales, 1978.—Directas, 1979 y sig.—Repartimiento de la territorial, 1981.—Cobranza, 1982, 1983, 1984.—Industrial, 1985 y sig.—Transmision de bienes, 1988.—Indirectas, 1989.—Renta de aduanas, 1990, 1991.—Consumos, 1992, 1993, 1994.—Sello y timbre, 1995.—Renta de tabacos, 1996.—Otras rentas, 1997.—Jurisprudencia, 2353, 2354.

CORDONES SANITARIOS, 740, 741.

CORREGIDORES, 279, 280, 281.

CORRESPONDENCIA, 1159.

CORRESPONDENCIA ENTRE AUTORIDADES Y AGENTES ADMINISTRATIVOS, 159.

CORTAS Y PODAS, 1670 y sig.

COSAS, 671, 672, 673, 675, 1364, 1365.

COSTUMBRE, 73.

CRÉDITOS CONTRA LA ADMINISTRACION, 2355 y sig.

CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS DE CRÉDITO, 2036.

CRIA CABALLAR, 1838, 1839.

CUARENTENA, 741, 749, 750.

CUERPO DE ÓRDEN PÚBLICO, 786.

CUERPOS CONSULTIVOS. V. *Consejos*.

D

DÉBITOS Á LA HACIENDA PÚBLICA, 2016.

DECLARACION DE GUERRA, 202.

DECLARACION DE SOLDADO. V. *Llamamiento*.

DELITOS DE IMPRENTA, 1192, 1193, 1197, 1201.—Abusos, 1202, 1203.—Tribunal, 1204.—Penas, 1205.

DELITOS Y FALTAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, 163 y siguientes, 2332.

DEMANDA, 2205 y sig., 2245 y sig., 2299, 2303, 2307, 2341.

DEMANDAS CONTRA EL ESTADO, 2362.

DEMARCACION DE PERTENENCIAS MINERAS, 1742, 1743, 1744.

DEMASÍAS, 1727.

DEMENTES, 992, 993.

DEPÓSITOS MUNICIPALES, 869, 879.

DERECHO ADMINISTRATIVO, 65 y sig., 106.

DERECHO Á LA ASISTENCIA, 933, 934.

DERECHO AL TRABAJO, 944, 945, 946.

DERECHO DE CASTIGAR, 808, 811.

DERECHO DE GRACIA, 201.

DERECHO DIFERENCIAL, 1900.

DERECHOS CIVILES, 521, 522, 646, 2363, 2380.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, 1178.

DERECHOS INDIVIDUALES, 1156, 1171 y sig.—De reunion, 1162, 1163.—De asociacion, 1164.—De peticion, 1165.

DERECHOS PROTECTORES, 1896.

DESCENTRALIZACION, 51, 53.

DESLINDE DE TÉRMINOS MUNICIPALES, 146, 147.—De las vias públicas, 1483.—De los montes, 1638 y sig.—Jurisprudencia, 2320, 2342, 2364 y sig., 2386.

DEUDAS DEL ESTADO, 2017.

DEUDAS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES PROVINCIALES, 2062, 2066, 2357, 2358, 2359, 2360, 2383.

DIPUTACIONES PROVINCIALES, 457 y sig.—Orígen, 463.—Composicion, ibid., 464 y sig.—Sesiones, 469 y sig.—Convocatoria, 471.—Suspension, 472.—Asistencia, 474.—Deliberaciones, 475.—Actas, 476.—Atribuciones, 477 y sig.—Repartimientos, 490.—Instruccion pública, 491.—Obras provinciales, 492.—Informes y consultas, 493 y sig.—Peticiones, 499.—Acuerdos, 511.—Suspension, 517.—Recursos, 522 y sig.—Responsabilidad, 526, 528 y sig.

DIPUTADO PROVINCIAL, 468.—Asistencia, 474.—Responsabilidad, 526, 530 y sig.—Suspension, 537.—Destitucion, 539, 540.

DIRECCIONES, 263 y sig.—De Hacienda, 267, 268, 269.—De Gobernacion, 270.—De Fomento, 271.—De Ultramar, 272.

DIRECTORES DE LOS INSTITUTOS, 370.

DIVERSIONES PÚBLICAS, 1117, 1118, 1119, 1135.

DIVISION TERRITORIAL, 110, 111.—Sus reglas, 112 y sig.—Antigua division, 124, 125.—Division actual, 126 y sig.—Deslindes, 138, 140, 147.—Alteraciones, 141, 142, 143.—Rectificacion de límites, 144 y sig.—Jurisprudencia, 2327.

DOMICILIADO, 1138, 1143, 1147.

DOMICILIO, 1158, 1215.

DOMINIO DEL ESTADO, 1405, 1414, 1610, 1611, 1699, 1700, 1715, 1789.

DOMINIO PÚBLICO, 1374 y sig., 1397, 1398, 1399, 1404.

E

EDIFICIOS MUNICIPALES, 630, 634.

EFECTOS PÚBLICOS, 1934.

EJÉRCITO PERMANENTE, 1290, 1295.

ELECCIONES, 1207 y sig., 1221.—Municipales, 1222 y sig., 1231.—Provinciales, 1243 y sig., 1249.—De diputados, 1255 y sig.—Generales, 1258 y sig.—Parciales, 1267, 1268.—De senadores, 1269 y sig.

ELECTORES, 1213, 1243, 1258, 1271.

ELEGIBLES, 1228, 1244, 1258, 1270.

EMIGRACION, 688, 689, 690.

EMPLAZAMIENTO, 2209, 2210, 2252, 2253.

EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS, 169 y sig.—Sus condiciones, 172.—Ingreso y ascenso, 173.—Derechos, 174.—Amovilidad é inamovilidad, 175.—Ley de empleados, 176.—Reglas vigentes, 177, 178.

EMPLEOS CIVILES Y MILITARES (concesion de), 207.

EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE OBRAS PÚBLICAS. V. *Compañías concesionarias de obras públicas.*

ENAJENACION FORZOSA, 2122, 2123.—Casos en que procede, 2124, 2125, 2126.—Trámites, 2127, 2128.—Tasasion, 2129.—Indemnizacion, 2130.—Desahucio, 2131.—Jurisprudencia, 2369 y sig.

ENFERMEDADES SOSPECHOSAS, 737 y sig.

ENSEÑANZA DOMÉSTICA, 1084, 1113.

ENSEÑANZA GRATUITA, 1055, 1056.

ENSEÑANZA OBLIGATORIA, 1049 y sig.

ENSEÑANZA PRIVADA, 1085, 1113.

ENSEÑANZA SUPERIOR, 1094 y sig.

EPIDEMIAS, 724 y sig., 737 y sig.

ESCASEZ DE MANTENIMIENTOS, 699, 700, 719.

ESCORIALES, 1746.

ESCUELAS DE MUJERES, 1070, 1071, 1072.

ESCUELAS DE PÁRVULOS, 1073, 1074, 1075.

ESCUELAS DE PRIMERA ENSEÑANZA, 1059.—Su provision, 1064.

ESCUELAS ESPECIALES, 1114.

ESCUELAS NORMALES, 1062, 1066 y sig.

ESPAÑOLES, 1155.

ESPECTÁCULOS, 1118, 1136.

ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA: Públicos, 955 y siguientes.—Inspeccion, 994, 995.—Fondos, 996, 997.—Litigios, 998.—Creacion, supresion y reforma, 999 y sig.—Establecimientos particulares, 1003 y sig., 1013.

ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES DE INSTRUCCION Y BENEFICENCIA. V. *Instituciones*.

ESTABLECIMIENTOS PENALES, 883 y sig.—Clasificacion, 884.

ESTABLECIMIENTOS PENALES PARA LAS MUJERES, 919 y siguientes.

ESTADO, 4, 5, 6, 7.

ESTADO DE GUERRA, 796, 798 y sig.

ESTADO DE LAS PERSONAS, 923, 924, 925, 1137, 1138.

ESTADO DE PREVENCION Y ALARMA, 796, 797.

ESTADO DE SITIO, 792.

ESTRIBO DE PRESA, 2105.

EXCEPCIONES DEL SERVICIO MILITAR. V. *Juicio de excepciones.*

EXCEPCIONES DILATORIAS, 2211, 2254, 2255.

EXPÓSITOS, 959 y sig.

EXPROPIACION. V. *Enajenacion forzosa.*

EXTRANJEROS, 1175 y sig.

F

FÁBRICAS Y TALLERES INSALUBRES, 735.—Trabajo de los niños y las niñas, 1866, 1867, 2376.

FERIAS Y MERCADOS, 628, 1939 y sig.
FONDOS PÚBLICOS (inversion de los), 206.
FUERZAS DE MAR Y TIERRA, 203, 1231.

G

GANADERÍA, 1828 y sig.
GARANTÍAS INDIVIDUALES: Suspension, 793, 794.
GOBERNADORES DE PROVINCIA: Nombramiento, 286.—Autoridad, 287, 288, 289.—Incompatibilidades, 290.—Atribuciones, 291 y sig. —Potestad coercitiva, 301 y sig.—Residencia, 307.—Actos de los gobernadores, 308 y sig.—Publicidad, 311.—Reforma de sus providencias, 312 y sig.—Responsabilidad, 318 y sig.—Gobernadores, como jueces administrativos, 2182.
GOBIERNO, 8, 9, 11.
GREMIOS, 1852, 1853, 1854.
GUARDERÍA RURAL, 631, 1842 y sig.

H

HABITANTES DE UN TÉRMINO MUNICIPAL, 577 y sig.
HACENDADO FORASTERO, 1144, 1148.
HACIENDA PÚBLICA, 2008 y sig.
HIGIENE PÚBLICA, 721, 722.
HONORES Y DISTINCIONES, 208.
HOSPICIOS, 972, 973, 978.
HOSPITALES, 979 y sig.
HUÉRFANOS Y DESAMPARADOS, 970, 971, 972, 974 y sig.

I

INCLUSAS, 963 y sig.
INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS, 1279 y sig.
INDULTOS, 431.
INDUSTRIA, 1850 y sig.—Industrias reglamentadas, 1855 y sig.—Monopolizadas, 1864, 1865.
INDUSTRIA MINERA, 1701, 1723, 1750, 1758, 1763.

INGENIEROS DE CAMINOS, 371.
INGENIEROS DE MINAS, 373.
INGENIEROS DE MONTES, 372.
INSPECTORES, 375 y sig.
INSTITUCIONES MUNICIPALES DE INSTRUCCION Y BENEFICENCIA, 629, 634.
INSTITUTO INDUSTRIAL, 455.
INSTITUTOS DE SEGUNDA ENSEÑANZA, 1076 y sig.
INSTRUCCION PRIMARIA, 618, 1047 y sig.
INSTRUCCION PÚBLICA, 1033 y sig.—Su direccion y gobierno, 1039, 1040.—Pública y privada, 1059.
INSTRUCCION SECUNDARIA, 1076.—Pública, 1077 y sig., 1086, 1087, 1088, 1089.—Privada, 1085, 1091.
INSTRUCCIONES, 187.
INTENDENTES, 282, 283, 289.
INTERDICTOS CONTRA PROVIDENCIAS DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, 647, 2378 y sig.
INTERVENCION GENERAL, 2043, 2044.
INVIOLABILIDAD DE LA CORRESPONDENCIA, 1159.
INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO, 1158.
INVIOLABILIDAD DEL MONARCA, 179.
ISLAS, 1391.

J

JEFES POLÍTICOS, 286.
JERARQUÍA ADMINISTRATIVA, 151.—Sus condiciones, 152.—Uniformidad, 153, 154.—Subordinacion, 155 y sig.—Responsabilidad, 162 y siguientes.—Presencia, 167, 168.
JUECES ADMINISTRATIVOS DE EXCEPCION, 2180 y sig.
JUEGOS, 1118, 1120 y sig.
JUICIO DE EXCEPCIONES, 1318 y sig.
JUNTA DE SANIDAD, 443.—De Comercio, 445.—De Moneda, ibid.—Superior de Agricultura, Industria y Comercio, ibid.—Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, 446.—De Montes, 447.—De Minas, 448.—De Estadística, 449.—Facultativa de Bibliotecas, Archivos y Museos, 450.—De Aranceles, 451.—Consultiva de Moneda, 452.—De Pensiones civiles, 453.
JUNTA MUNICIPAL, 588 y sig.
JUNTAS MUNICIPALES DE BENEFICENCIA, 666, 1011.—Locales de primera enseñanza, 667, 668.—Municipales de Sanidad, 669, 757.
JUNTAS PROVINCIALES DE AGRICULTURA, INDUSTRIA Y COMERCIO, 542.—De Sanidad, 543, 544.—De Beneficencia, 545, 1011.—De Cárceles, 546.—De Instruccion pública, 547.

JURISDICCION ADMINISTRATIVA, 2144 y sig.
JURISPRUDENCIA, 72, 89, 90.
JUSTICIA (Administracion de la), 197.—Ordinaria y administrativa, 198, 199.—Delegada y retenida, 2138 y sig., 2147.

L

LAGOS Y LAGUNAS, 1414, 1415, 1416.
LAZARETOS, 739, 750.
LEGISLACION, 72.
LEY, 70, 71.—Derogacion, 76, 77.—Interpretacion, 78, 83, 84.—Promulgacion, 181, 182, 183.—Diferencias entre la ley y el reglamento, 188.
LEY MARCIAL, 792.
LIBERTAD DE ENSEÑANZA, 1040 y sig., 1057, 1058, 1110.
LIBERTAD DE IMPRENTA, 1179 y sig.—Medios preventivos, 1184 y sig.
LIBERTAD DE LA COSECHA, 1821.
LIBERTAD DEL CULTIVO, 1819, 1820.
LIBERTAD PERSONAL, 1157.
LIBRE PLÁTICA, 748.
LISTAS ELECTORALES, 1212, 1216.
LITIGIOS DE LA PROVINCIA, 488.
LITIGIOS DE LOS PUEBLOS, 634.
LLAMAMIENTO Y DECLARACION DE SOLDADO, 1315 y sig.

M

MAESTROS DE PRIMERA ENSEÑANZA, 1060 y sig.—Títulos, 1062.
MAGISTRADOS POPULARES, 564 y sig.
MAR, 1377 y sig.—Mar litoral, 1380.—Alta mar, 1386.—Navegacion, 1387.
MARCAS DE FÁBRICAS, 1881.
MARISMAS, 1390.
MATERIAS CUASI-CONTENCIOSAS, 424.
MATRÍCULA DE MAR, 1349 y sig.
MEDIA VECINDAD, 1150.
MENDIGUÉZ, 1024, 1025.
MINAS, 1699.—Legislacion, 1701.—Clasificacion, 1708 y sig.—Investigacion, 1715 y sig.—Pertenencias y demasias, 1722 y sig.—Propiedad minera, 1730, 1731.—Coto minero, 1732.—Concesion de minas, 1735

y sig.—Demarcacion, 1742 y sig.—Terreros y escoriales, 1746.—Reforma de la ley de minería, 1747.—Caducidad de las concesiones, 1751 y sig.—Oficinas de beneficio, 1759, 1760, 1761.—Condiciones generales de la minería, 1762, y sig.—Minas del estado, 1767 y sig.—Jurisdiccion competente, 1772 y sig.—Jurisprudencia, 2387, 2388 y sig.

MINISTERIOS, 217 y sig., 221 y sig., 231.—Ministerio de Estado, 232.—De Gracia y Justicia, 233.—De la Guerra, 234.—De Hacienda, 235.—De Marina, 236.—De la Gobernacion, 237.—De Fomento, 238.—De Ultramar, 239.—Creacion y supresion de ministerios, 240.

MINISTROS (nombramiento y separacion de los), 209.—Su carácter, 211.—Su historia, 212 y sig.—Ministros en los gobiernos parlamentarios, 219, 220.—Consejo de ministros, 224, 242.—Atribuciones de los ministros, 225 y sig., 245, 246.—Presidencia del Consejo, 243.—Ministros sin cartera, 244.—Responsabilidad, 247, 248.—Ministros, jueces administrativos, 2183.

MONEDA (acuñacion de la), 205, 1959 y sig.—Extraccion, 1904.—Alteraciones de la moneda, 1962, 1963.—Sistema monetario, 1964 y sig.—Moneda extranjera, 1973.

MONTES, 1627.—Legislacion, 1628, 1629.—Clasificacion, 1631.—Montes del estado, 1632.—Administracion, 1633 y sig.—Deslinde, 1638, y siguientes, 2342.—Enajenacion, 1652 y sig.—Adquisicion, 1662, 1663.—Refundicion de dominios, 1664 y sig.—Conservacion y beneficio, 1669.—Policía y fomento, 1693 y sig.—Montes particulares, 1698.

MONTES DE PIEDAD, 952.

MONTES MUNICIPALES, 634, 2326.

MORATORIAS, 711, 712, 2012.

MUNICIPIO, 44, 45, 48, 49, 52, 61, 139.—Creacion y supresion, 487, 557.—Etimología, 566.—Libertad del municipio, 567.—Definicion legal, 570, 571.—Expedientes de creacion y supresion, 575.—Paso de un municipio de uno á otro partido, 636.

N

NACION, 4, 5, 6.

NATURALIZACION DE EXTRANJEROS, 432, 1177.

NECESIDADES PÚBLICAS (enumeracion y clasificacion de las), 14, 15.

NOTIFICACIONES Y CITACIONES, 2250.

O

OBEDIENCIA DEBIDA, 155 y sig.—De los gobernadores, 294.—De los alcaldes, 350.

OBJETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 670 y sig.
OBRAS: Declaracion de utilidad pública, 636, 2126, 2127, 2128.
OBRAS EN LOS RIOS, 1444 y sig.
OBRAS PÚBLICAS: Obras del estado, 1490.—Clasificacion, 1491.—Construccion, 1492, 1501, 1502, 1503, 1505 y sig.—Obras de las provincias, 1510, 1511.—De los municipios, 1512 y sig.—Mixtas, 1520 y sig., 2415.
OCUPACION DE TERRENOS PARA LA EJECUCION DE OBRAS PÚBLICAS, 2120, 2121.
OFICIOS CONCEJILES. V. *Cargos concejiles.*
ÓRDEN PÚBLICO, 772 y sig.—Ley de órden público, 794 y sig., 2395.
ORDENACION DE PAGOS, 271, 2017.
ORDENANZAS, 187.
ORDENANZAS GREMIALES, 1853, 1854.
ORDENANZAS DE POLICÍA URBANA Y RURAL, 634.
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA, 25, 36, 150 y sig.

P

PADRE DE FAMILIA, 1152, 1153.
PADRON DE HABITANTES, 614, 1301 y sig.
PARADA Ó PARTIDOR, 2106.
PASAPORTES, 782.
PARCELAS, 1782, 2131.
PATENTES DE SANIDAD, 745, 746.
PATRIMONIO REAL, 1369 y sig.
PATRONATO Y PATRONAZGO. V. *Protectorado.*
PATRONOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA, 1008.
PERSONAS, 671, 672, 673, 675 y sig.
PERTENENCIAS MINERAS, 1724 y sig., 1743, 1744, 1745, 1748.—Deslinde, 2342.
PESCA, 1805 y sig., 2398.
PESOS Y MEDIDAS, 1945 y sig.
PLAGAS DEL CAMPO, 1847, 1848.
PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, 2312.
PLAYA, 1381 y sig.
POBLACION, 679 y sig.—Censo, 680.—Registro civil, 681 y sig.
POBLACION RURAL, 1825, 1826.
POBRES INVÁLIDOS, 926, 953 y sig.
POBRES VÁLIDOS, 926, 941 y sig.—Legislacion, 947 y sig.

PODER, 2, 3.
PODER ADMINISTRATIVO, 95 y sig.
PODER EJECUTIVO, 81, 82.
PODER JUDICIAL, 85.
PODERES EXTRAORDINARIOS, 793, 798, 806.
PODERES PÚBLICOS, 9, 10, 11, 74.—Su mútua independencia, 80, 81, 82, 85 y sig.
POLICÍA DE LA ALIMENTACION, 758, 759.
POLICÍA DE LAS AGUAS, 1460 y sig., 2101, 2102.
POLICÍA DE LOS ABASTOS, 691, 692.
POLICÍA DE LOS MENDIGOS, 1026 y sig.
POLICÍA DE SEGURIDAD, 617, 778, 780.
POLICÍA SANITARIA, 720 y sig., 725, 743 y sig.
POLICÍA URBANA Y RURAL, 616, 1841 y sig., 2320, 2342, 2382, 2415.
PÓSITOS, 701.—Su orígen, 702.—Existencias, 703.—Gobierno, 704.—Refundicion, 705.—Administracion, 706 y sig.—Utilidad de los pósitos, 717, 718.
POTESTAD DE CORRECCION Y DISCIPLINA, 190.—De los gobernadores, 301 y sig.—De los alcaldes, 354, 355, 2315, 2316.
POTESTAD LEGISLATIVA, 75, 79, 80.
POTESTAD REGLAMENTARIA, 184, 185, 187 y sig.—De los gobernadores, 294, 308, 309.—De los alcaldes, 351, 352, 353.
PRESAS MARÍTIMAS, 427.
PRESIDIOS, 883 y sig.—Gobierno, 885.—Atribuciones de los gobernadores, 886.—Régimen y disciplina, 887.—Comandantes, 888.—Correccion de los penados, 890.—Trabajo interior, 892.—Clasificacion, 893.—Instruccion, 894.—Trabajos exteriores, 896 y sig.—Administracion, 899 y sig.—Cumplimiento de condenas, 903 y sig.—Intervencion de la justicia, 906 y sig.
PRESOS: Clasificacion, 827, 828.—Trabajo, 831 y sig.—Aislamiento, 834 y sig.—Instruccion, 849 y sig.—Liberacion, 852 y sig.—Alimentacion de los presos pobres, 876, 877, 878.—Conduccion y traslacion de los presos, 909 y sig.
PRESTACION PERSONAL, 633, 1363, 1517, 1518.
PRESUPUESTOS GENERALES, 2029 y sig., 2039, 2040.
PRESUPUESTOS MUNICIPALES, 620.—Su formacion, 2065.—Gastos, 2066.—Ingresos, 2067.—Arbitrios, 2068 y sig.—Aprobacion del presupuesto, 2077, 2078, 2079.—Cuentas, 2080, 2081, 2082.
PRESUPUESTOS PROVINCIALES, 483, 484.—Gastos obligatorios, 2057.—Ingresos, 2058.—Formacion, discusion y votacion del presupuesto, 2059, 2060.—Presupuesto extraordinario, 2061, 2062.—Cuentas, 2063, 2064.
PRISION CELULAR, 834 y sig.
PRISIONES, 808 y sig.—Sus fines principales, 823.—Preventivas, 824 y sig.—Represivas, 830 y sig.—Gobierno, 857 y sig.—Intervencion de la justicia, 861.—Clasificacion, 869.

PRIVILEGIOS DE INVENCION, PERFECCION É INTRODUCCION, 1869 y sig.—Concesion, 1876 y sig.—Caducidad, 1880.—Jurisprudencia, 2373 y sig.

PRIVILEGIOS EXCLUSIVOS, PRIVATIVOS Y PROHIBITIVOS, 1806, 1862.

PROCEDIMIENTOS, 672, 2135, 2136, 2137.—Procedimiento ante las Comisiones provinciales, 2193 y sig.—Ante el Consejo de Estado, 2245 y sig.

PROFESIONES MÉDICAS, 760 y sig., 2399.

PROFESORADO OFICIAL, 1105 y sig.

PRÓFUGOS, 1339 y sig.

PROPIEDAD INDUSTRIAL, 1868 y sig.

PROPIEDAD LITERARIA, 1809 y sig.

PROTECTORADO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA, 1006 y sig., 1013.

PROVIDENCIAS INTERLOCUTORIAS Y RESOLUCIONES DEFINITIVAS, 2291 y sig., 2296, 2297 y sig.

PROVINCIA, 44, 45, 46, 139, 459 y sig.—Variacion de límites, 636.

PROYECTOS DE LEY, 435.

PUEBLO, 326, 327, 329, 558, 559.

PUEBLOS AGREGADOS, 660 y sig.

PUERTOS, 1583 y sig.

Q

QUINTAS, 2400. V. *Servicio militar*.

R

REAL PATRONATO, 426.

REALES DECRETOS, 186.

REALES ÓRDENES, 195.

RECARGOS Y ARBITRIOS, 1998.

RECLAMACIONES DE LOS QUINTOS, 1325 y sig.

RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES, 370, 1064, 1104.

RECURSOS CONTRA LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS: De interpretacion, 2224, 2225.—De apelacion, 2226 y sig.—De nulidad, 2230, 2231, 2232, 2311.—De revision, 2298, 2310.—Jurisprudencia, 2408 y siguientes, 2406 y sig.

RECUSACION DE LOS INDIVIDUOS DE LAS COMISIONES PROVINCIALES, 2201 y sig.—De los consejeros de Estado. 2242, 2243, 2244.

REDENCION DEL SERVICIO MILITAR, 1337.

REEMPLAZO DE LA ARMADA. V. *Servicio naval.*

REEMPLAZO DEL EJÉRCITO, 1296. V. *Servicio militar.*

REFORMA PENITENCIAL, 815, 818 y sig., 858.

RÉGIMEN MUNICIPAL, 557 y sig., 564 y sig.

REGISTRO CIVIL, 687.

REGISTRO DE MINAS, 1737 y sig.

REGLAMENTOS DE ADMINISTRACION PÚBLICA, 88, 184.—Reglamentos inconstitucionales, 188, 189, 191 y sig., 421.

REINTEGROS Á LA HACIENDA PÚBLICA, 2019, 2020, 2038.

RELACIONES CON LAS POTENCIAS EXTRANJERAS, 204.

REPARTIMIENTO DE QUINTOS, 1297 y sig.

RESCISION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 1606, 1607, 1608, 2351, 2352.

RESIDENCIA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, 167.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, 35.—De los gobernadores de provincia, 318, 319.—De los alcaldes, 358.—De los individuos de las Diputaciones y Comisiones provinciales, 528 y sig.—De los individuos de Ayuntamiento, 648 y sig.

RESPONSABILIDAD JUDICIAL: De los gobernadores de provincia, 318, 320, 321.—De los alcaldes, 358, 365.—De los individuos de las Diputaciones y Comisiones provinciales, 528 y sig.—De los individuos de Ayuntamiento, 648 y sig.

RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, 179, 247, 248.

REY, 179, 180.—Sus prerogativas constitucionales, 181 y sig.

RIBERA, 1411 y sig.

RIEGOS, 1434 y sig.

RIOS, 1394 y sig., 1400, 1404, 1422, 1423, 1424.

ROTURACIONES ARBITRARIAS, 1618.

S

SALA DE LO CONTENCIOSO, 2238, 2239.

SALUBRIDAD PÚBLICA, 720 y sig., 726, 727, 728.

SALVAMENTO, 2098.

SECCION DE LO CONTENCIOSO, 2234 y sig.

SECCIONES DE FOMENTO, 369.

SEGUNDA ENSEÑANZA, V. *Instruccion secundaria.*

SENTENCIAS, 2215, 2216, 2217.

SERVICIO MILITAR, 1286 y sig.—Obligatorio, 1291 y sig.

SERVICIO NAVAL, 1349 y sig.

SERVIDUMBRES PECUARIAS, 1837.

SERVIDUMBRES PÚBLICAS, 2083, 2084.—Perpétuas, 2085 y sig.—Naturales, 2093, 2094.—Legales, 2095.—Temporales, 2120.—Deslinde, 2342.—Jurisprudencia, 2342, 2384, 2411.

SISTEMA CARCELARIO, 810, 814.—Historia, 816 y sig.
SISTEMA PREVENTIVO, 775, 776, 779, 780, 1170.
SISTEMA REPRESIVO, 775, 777.
SOBERANIA, 6.
SOBERANO, 4.
SOCIEDAD, 1, 2, 3, 5.
SOCIEDADES ANÓNIMAS, 1911 y sig., 2413.
SORTEO PARA EL SERVICIO MILITAR, 1308 y sig.
SUBDELEGADOS DE SANIDAD, 374.
SÚBDITO, 4.
SUBGOBERNADORES, 323.—Sus atribuciones, 324, 325.
SUBSECRETARIOS, 250 y sig.—Atribuciones, 254, 255.—De Hacienda, 256.—De Gobernacion, 257.—De Estado, Gracia y Justicia, Guerra y Marina, 260.—Su nombramiento, 262.
SUBSISTENCIAS PÚBLICAS, 691 y sig.
SUELO Y SUBSUELO, 1700, 1710.
SUFRAGIO UNIVERSAL, 1208.
SUSTITUCION MILITAR, 1332 y sig.

T

TALLERES PÚBLICOS, 951.
TEATRO, 1124 y sig.
TENIENTES DE ALCALDE, 359, 361, 362 y sig.
TÉRMINO MUNICIPAL, 572 y sig.
TERREROS, 1746.
TERRITORIO NACIONAL, 107, 108, 109, 123.
TOROS, 1134.
TRABAJO EN LAS PRISIONES, 831 y sig., 842 y sig.—Aplicacion del producto, 846 y sig.
TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO, 2036.
TRATADOS DE COMERCIO Y NAVEGACION, 422, 436.
TRATADOS DE PAZ, 202.
TRATADOS Y CONCORDATOS, 436.
TRIBUNAL DE CUENTAS, 2045.—Historia, 2046, 2047.—Su categoría, 2048.—Nombramiento de sus ministros, 2049, 2050.—Atribuciones, 2051, 2052, 2053.
TRIBUNAL SUPERIOR DEL ÓRDEN ADMINISTRATIVO, 2186 y sig.
TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE PRIMERA INSTANCIA, 2173 y sig., 2193 y sig.
TUTELA ADMINISTRATIVA, 45, 46, 51, 608, 1798.

U

UNIDAD MONETARIA, 1965, 1966, 1967.
UNIDAD NACIONAL, 40, 55.
UNIVERSIDADES, 1094 y sig., 1104, 1111.
USO DE ARMAS, 784.

V

VACUNACION, 730.
VAGANCIA, 785 y sig.
VECINDAD, 1140, 1142, 1145.
VECINO, 578, 579, 1139, 1141, 1146.
VENTA DEL PAN, 1888.
VIA CONTENCIOSA, 317.—Jurisprudencia, 2414 y sig.
VIA GUBERNATIVA, 2136, 2194, 2246, 2417.
VIA PÚBLICA, 615.
VIAS DE SERVICIO PARTICULAR, 1471, 1480.
VIAS DE SERVICIO PÚBLICO, 1471.—De primer órden, 1472.—De segundo, 1473.—De tercero, 1874.—Policía, 1481 y sig., 1486.—Conservacion y reparacion, 1487, 1488, 1489.—Jurisprudencia, 2321.
VIGILANCIA DEL LITORAL, 2098.
VISITA DE NAVES, 747.
VISTA DEL PROCESO, 2213, 2214, 2260, 2261.

TABLA

DE LAS MATERIAS CONTENIDAS EN ESTE TOMO.

LIBRO CUARTO.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

TÍTULO III.

De los deberes de la administracion en cuanto á las cosas.

PÁGS.

CAPÍTULO I. De las cosas en general........ 1

SECCION PRIMERA.

DEL DOMINIO DE LA CORONA.

CAPÍTULO II. Del Patrimonio Real........ 2

SECCION SEGUNDA.

DEL DOMINIO PÚBLICO.

CAPÍTULO III. De los bienes públicos........ 5
CAPÍTULO IV. Del mar y sus playas........ 6
CAPÍTULO V. De las aguas terrestres........ 11
Artículo 1.°—Aguas pluviales........ 15
Artículo 2.°—Aguas vivas, manantiales y corrientes........ 16

Artículo 3.°—Aguas muertas ó estancadas.................. 20
Artículo 4.°—Aguas subterráneas........................ 20
Artículo 5.°—Aprovechamientos comunes de las aguas públicas.. 22
Artículo 6.°—Aprovechamientos especiales de las aguas públicas.. 24
Artículo 7.°—Concesion de aprovechamientos.............. 33
Artículo 8.°—Policía de las aguas......................... 38
CAPÍTULO VI. De los caminos ordinarios.
Artículo 1.°—Clasificacion de las vias de servicio público.... 39
Artículo 2.°—Policía de las vias de servicio público........ 47
CAPÍTULO VII. De las obras públicas.
Artículo 1.°—Obras del estado........................... 53
Artículo 2.°—Obras de la provincia....................... 64
Artículo 3.°—Obras del municipio......................... 65
Artículo 4.°—Obras mixtas............................... 68
CAPÍTULO VIII. De los caminos de hierro.
Artículo 1.°—Resúmen histórico de su legislacion........... 69
Artículo 2.°—Clasificacion y estudios de los caminos de hierro. 73
Artículo 3.°—Construccion de los caminos de hierro......... 75
Artículo 4.°—Privilegios y exenciones generales de las empresas concesionarias.................................. 81
Artículo 5.°—Explotacion de los caminos de hierro........... 86
Artículo 6.°—Policía de los caminos de hierro............... 88
CAPÍTULO IX. De los puertos................................ 92
CAPÍTULO X. De los contratos de servicios y obras públicas.......... 95

SECCION TERCERA.

DEL DOMINIO DEL ESTADO.

CAPÍTULO XI. De los bienes del estado........................ 111
CAPÍTULO XII. De los baldíos................................ 112
CAPÍTULO XIII. De los montes.
Artículo 1.°—Legislacion................................ 122
Artículo 2.°—Administracion.............................. 127
Artículo 3.°—Deslinde................................... 129
Artículo 4.°—Enajenacion................................ 134
Artículo 5.°—Adquisicion de montes, permutas y plantaciones. 139
Artículo 6.°—Refundicion de dominios y servidumbres...... 140
Artículo 7.°—Conservacion y beneficio...................... 141
Artículo 8.°—Policía y fomento........................... 150
CAPÍTULO XIV. De las minas.
Artículo 1.°—Legislacion................................ 154

ARTÍCULO 2.°—Clasificacion y dominio de las sustancias minerales..... 159
ARTÍCULO 3.°—Investigaciones..... 162
ARTÍCULO 4.°—Pertenencias y demasías..... 164
ARTÍCULO 5.°—Concesion de minas..... 169
ARTÍCULO 6.°—Caducidad de las concesiones y nueva adjudicacion..... 177
ARTÍCULO 7.°—Oficinas de beneficio..... 180
ARTÍCULO 8.°—Condiciones generales de la minería..... 180
ARTÍCULO 9.°—Minas reservadas al estado..... 183
ARTÍCULO 10.—Autoridad y jurisdiccion en minería..... 184
CAPÍTULO XV. De los bienes nacionales..... 187
CAPÍTULO XVI. De los bienes mostrencos..... 190

SECCION CUARTA.

DEL DOMINIO COLECTIVO.

CAPÍTULO XVII. De los bienes de corporacion..... 191

SECCION QUINTA.

DEL DOMINIO PRIVADO.

CAPÍTULO XVIII. De los bienes particulares..... 197
CAPÍTULO XIX. De la caza y pesca..... 198
CAPÍTULO XX. De la propiedad literaria..... 202
CAPÍTULO XXI. De la agricultura..... 210
CAPÍTULO XXII. De la ganadería..... 219
CAPÍTULO XXIII. De la policía rural..... 227
CAPÍTULO XXIV. De la industria..... 230
CAPÍTULO XXV. De la propiedad industrial..... 241
CAPÍTULO XXVI. Del comercio..... 249
ARTÍCULO 1.°—Comercio interior..... 250
ARTÍCULO 2.°—Comercio exterior..... 256
CAPÍTULO XXVII. De la asociacion industrial y mercantil..... 260
CAPÍTULO XXVIII. De las bolsas de comercio..... 269
CAPÍTULO XXIX. De las ferias y mercados..... 274
CAPÍTULO XXX. De los pesos y medidas..... 276
CAPÍTULO XXXI. De la moneda..... 285

TÍTULO IV.

De los derechos de la administracion con respecto á las cosas.

CAPÍTULO I. De las contribuciones........ 292
Artículo 1.°—Contribuciones generales........ 295
Artículo 2.°—Recargos y arbitrios........ 302
CAPÍTULO II. De la administracion de la Hacienda pública........ 305
CAPÍTULO III. De la contabilidad........ 312
Artículo 1.°—Contabilidad legislativa........ 314
Artículo 2.°—Contabilidad administrativa........ 318
Artículo 3.°—Contabilidad judicial........ 319
Artículo 4.°—Presupuestos provinciales........ 323
Artículo 5.°—Presupuestos municipales........ 326
CAPÍTULO IV. De las servidumbres públicas........ 332
CAPÍTULO V. De la expropiacion........ 346

LIBRO QUINTO.

DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO I. Del procedimiento gubernativo........ 355
CAPÍTULO II. De la justicia administrativa........ 356
CAPÍTULO III. De la jurisdiccion administrativa........ 359
CAPÍTULO IV. De lo contencioso-administrativo........ 363
CAPÍTULO V. De las competencias........ 371
Artículo 1.°—Competencia positiva........ 372
Artículo 2.°—Competencia negativa........ 381
CAPÍTULO VI. De los tribunales administrativos de primera instancia. 383
CAPÍTULO VII. De los jueces administrativos de excepcion........ 390
CAPÍTULO VIII. Del tribunal superior en el órden administrativo..... 393
CAPÍTULO IX.—Del procedimiento ante las Comisiones provinciales... 396
Artículo 1.°—Organizacion del tribunal........ 397
Artículo 2.°—Recusaciones........ 399
Artículo 3.°—Discusion escrita........ 401
Artículo 4.°—Vista del proceso........ 404
Artículo 5.°—Sentencias........ 405
Artículo 6.°—Actuaciones en rebeldía........ 406
Artículo 7.°—Recursos contra las sentencias definitivas...... 407
CAPÍTULO X.—Del procedimiento ante el Consejo de Estado........ 410

SECCION PRIMERA.

DISPOSICIONES COMUNES Á TODAS LAS INSTANCIAS.

Artículo 1.°—Organizacion del tribunal.................... 410
Artículo 2.°—Recusaciones................................ 413

SECCION SEGUNDA.

ÓRDEN DE PROCEDER EN PRIMERA Y ÚNICA INSTANCIA.

Artículo 1.°—Demanda.. 413
Artículo 2.°—Diligencias de certificacion y citacion en general. 417
Artículo 3.°—Diligencias de emplazamiento................ 418
Artículo 4.°—Excepciones dilatorias........................ 419
Artículo 5.°—Discusion escrita............................... 420
Artículo 6.°—Vista del proceso............................... 421
Artículo 7.°—Actuacion en rebeldía.......................... 422
Artículo 8.°—Actuaciones de prueba......................... 423
Artículo 9.°—Providencias interlocutorias y resoluciones definitivas.. 429
Artículo 10.—Reposicion de las providencias interlocutorias. 431
Artículo 11.—Actuaciones y revision de las resoluciones definitivas.. 432

SECCION TERCERA.

MODO DE PROCEDER ANTE EL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA Y ÚLTIMA INSTANCIA.

Artículo 1.°—Recursos de apelacion y nulidad contra las sentencias de las Comisiones provinciales..................... 435
Artículo 2.°—Disposiciones generales........................ 438

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

I.—Alcaldes 443
II.—Aprovechamientos comunes 445
III.—Arbitrios municipales 449
IV.—Autorizacion para contratar 450
V.—Autorizacion para litigar 450
VI.—Autorizacion para procesar 451
VII.—Bienes nacionales 454
VIII.—Competencias 456
IX.—Contratos administrativos 463
X.—Contribuciones 467
XI.—Créditos contra la administracion 468
XII.—Demandas contra el estado 470
XIII.—Derechos civiles 470
XIV.—Deslindes 471
XV.—Expropiacion 473
XVI.—Industria 474
XVII.—Interdictos 476
XVIII.—Minas 481
XIX.—Órden público 483
XX.—Patronatos 483
XXI.—Pesca 485
XXII.—Profesiones médicas 485
XXIII.—Quintas 486
XXIV.—Recursos contra las decisiones del Consejo de Estado 487
XXV.—Recursos contra las sentencias de las Comisiones provinciales .. 488
XXVI.—Servidumbres públicas 489
XXVII.—Sociedades anónimas 491
XXVIII.—Via contenciosa 491

